Independent Panel on Access Criteria

For the Atlantic Coast Commercial Fishery

102-06190/

Report of the Independent Panel on Access Criteria

Table of Contents

1 Introduction 1

2 Plan of the Report 5

3 The Development of Canadian Atlantic Fisheries Management Policy: An Overview 7

4 What the Panel Heard 13

4.1 Access to New Fisheries 13

4.2 Access to Established Fisheries Experiencing an Increase in Resource Abundance and/or Landed Value 14

4.2.1 Question #1. The nature of the criteria that are currently being employed in making access decisions 14

4.2.2 Question #2. The process by which the aforementioned criteria are being applied. 15

4.2.3 Question #3. The effectiveness of the aforementioned criteria in serving the broad objectives of fisheries management, such as resource conservation 15

4.2.4 Question #4. What should, in fact, be the criteria to be employed in making access decisions? 16

4.2.5 Question #5. What should be the relative weight given to each of the criteria referred to in Question #4? 17

4.2.6 Question #6. What in your view would be the most useful contribution IPAC could make? 18

4.2.7 Question #7. How should access decisions be arrived at in the future? Would it be desirable to establish some kind of advisory process? 19

4.3 What the Panel Heard from Provincial and Territorial Governments 20

4.3.1 Newfoundland and Labrador 20

4.3.2 Prince Edward Island 21

4.3.3 Quebec 21

4.3.4 New Brunswick 22

4.3.5 Nova Scotia 22

4.3.6 Nunavut 23

4.4 Other Issues 23

4.4.1 Trigger levels 23

4.4.2 Socio-economic problems 23

4.4.3 Enforcement 24

4.4.4 The importance of science 24

4.5 Commentary 24

5 Recent Access Decisions 25
5.1 Northern Shrimp 25
5.2 Newfoundland Snow Crab Fishery 26
5.3 Gulf Area 19 Crab 27

6 An Increased Management Role for Industry Participants 29
6.1 Developing Species Advisory Boards and Community Management 29

7 Access Decision Making in Other Jurisdictions and in Other Natural Resource Sectors 33
7.1 Other Jurisdictions 33
7.1.1 New Zealand 33
7.1.2 Iceland 34
7.1.3 Australia 34
7.1.4 European Union 34
7.1.5 United States 36
7.2 Other Resource Sectors 37
7.2.1 British Columbia Forest Industry 37
7.2.2 Milk Production 37
7.3 Aboriginal Fisheries in Other Jurisdictions 38
7.4 Commentary 40

8 Aboriginal and Nunavut Access 41
8.1 Aboriginal Participation 41
8.1.1 Eskasoni Fish and Wildlife Commission 43
8.2 Nunavut 44

9 Access Criteria 47
9.1 Overarching Principles 47
9.1.1 Conservation 47
9.1.2 Recognition of Aboriginal and Treaty Rights 47
9.1.3 Equity 48
9.2 Traditional Access Criteria 48
9.2.1 Adjacency 49
9.2.2 Historic dependence 50
9.2.3 Economic viability 50
9.3 Conservation as an Additional Criterion 51

10 The Decision-Making Process 55
10.1 Desired Qualities of a Decision-Making Process 55
10.2 Current Models 57
10.3 Options 58
10.3.1 Improved status quo 58
10.3.2 Ad hoc panels 58
10.3.3 An advisory board 59
10.3.4 A quasi-judicial board 59

10.4 An Atlantic-wide Fisheries Access Board 59
10.4.1 Mandate 60
10.4.2 Membership 61
10.4.3 Procedures 62
10.4.4 Meetings 62
10.4.5 Reporting 62
10.4.6 Administrative support 63

11 Conclusions 65
11.1 Overarching Principles 65
11.2 Conservation 65
11.3 Definitions of Traditional Criteria 66
11.4 An Atlantic-wide Fisheries Access Board 67
11.5 Fisheries Resource Conservation Council 68
11.6 Nunavut 68
11.7 Aboriginal Participation 69

Appendices 71
Appendix 1 – Terms of Reference 73
Appendix 2 – Membership 81
Appendix 3 – Consultations 83
Appendix 4 – Written Briefs Submitted to IPAC 95
Appendix 5 – DFO Atlantic Coast Administrative Regions and Atlantic Fishing Zones 97

1 Introduction

The Independent Panel on Access Criteria (IPAC) was established by the Minister of Fisheries and Oceans on June 28, 2001, within the context of the Atlantic Fisheries Policy Review (AFPR). IPAC was established to accelerate a portion of the review process originally planned for Phase II of the AFPR.

The Minister gave IPAC the mandate of recommending a solution to the following problem:

> The current criteria that govern decision-making when providing access to new or additional entrants in a commercial fishery that has undergone substantial increase in resource abundance or landed value, or in a new or emerging fishery (Phase III Commercial Licences), remain poorly defined. Furthermore, the relative ranking or weight of each criterion in the decision-making process is largely unknown and the process for making these decisions is unclear.

The AFPR discussion document, *The Management of Fisheries on Canada's Atlantic Coast*, defines access as follows:

> the opportunity to harvest or use the fisheries resource, generally permitted by licences or leases issued by DFO [Department of Fisheries and Oceans] under the authority of the Minister of Fisheries and Oceans. Opportunities are affected by the requirement of DFO to take into account Aboriginal and treaty rights to fish when providing those opportunities.

It distinguishes between *access* and *allocation*, defined as:

> the amount or share of the fisheries resource or allowable catch that is distributed or assigned by the Minister of Fisheries and Oceans to those permitted to harvest the resource.

IPAC interpreted its mandate to mean that it must examine criteria for granting access to two types of fisheries: (i) new, or emerging, fisheries hitherto not subject to commercial exploitation, and (ii) established (commercial) fisheries experiencing a substantial increase in resource abundance and/or landed value.

The two types of fisheries are clearly not the same. Granting access to an established (commercial) fishery experiencing an increase in resource abundance and/or landed value is concerned with the sharing of wealth. Granting access to a new fishery, in the scientific and

exploratory stages, is concerned with allowing participation in a high-risk activity potentially leading to the creation of wealth.

IPAC's terms of reference stipulate that the Panel's work is not to replace existing processes for accommodating Aboriginal rights to commercial access, nor is it to address specific issues emerging from increased Aboriginal involvement in the commercial fishery. However, in the Panel's view, the question of Aboriginal participation can be addressed generally, as part of the overall examination of access. The Panel's work is based on the understanding that Aboriginal peoples' participation in the commercial fishery is being increased.

The Panel's terms of reference also required it to examine how the issue of access is dealt with in other countries and in other agricultural or natural resource industries. It commissioned research to address this part of its mandate.

IPAC's terms of reference also make it clear that there are certain issues and matters IPAC was *not* to address:

1. IPAC was not to address issues pertaining to allocation of harvests; it is to concern itself solely with matters of access.
2. IPAC was not to address the question of fisheries re-opening after having been subject to moratoria.
3. IPAC was not to address the issue of determining when a commercial fishery has undergone a substantial increase in resource abundance and/or landed value.
4. IPAC was not to provide recommendations to remedy perceived wrongs in the current access arrangements.
5. IPAC was not to disturb any arrangements arrived at under Integrated Fisheries Management Plans (IFMPs).

In fulfilling IPAC's mandate, the members of the Panel participated in two intensive briefing sessions in Ottawa, and absorbed many volumes of background reports and documents. From August through October 2001, the Panel held some 66 consultation meetings in Nunavut, Newfoundland and Labrador, Quebec, Prince Edward Island, New Brunswick, Nova Scotia and Ottawa. Those consulted included fishers' organizations, processors' organizations, employees of fish plants, unions, recreational fishing and aquaculture groups, environmentalists, academics, officials and Ministers from the provincial and territorial governments, officials from the Department of Fisheries and Oceans (DFO) and 11 organizations representing Aboriginal people. In addition, letters were sent to 205 other groups/individuals explaining IPAC's mandate and inviting them to submit written comments. Details on IPAC's consultations are to be found in Appendix A. Members of the Panel also made presentations

in response to invitations from the House of Commons and Senate Committees on Fisheries and Oceans. Finally, Panel members devoted many hours of deliberation to assessing findings from the consultations and developing their recommendations.

2 Plan of the Report

The main body of the report begins with an overview of the history of fisheries management in Canada, including the department's recent efforts to encourage conservation by giving participants in the industry a substantially increased role in decision making.

The next sections include a summary of the messages conveyed to the Panel during its consultations, a description of three specific decisions about access taken in recent years and an account of progress towards co-management.

A further section describes how access to fisheries, including access by Aboriginal people, is governed in a number of other jurisdictions and also describes approaches to access in other agricultural or natural resource industries. Some specific observations are offered on Aboriginal participation in the fishery and on Nunavut.

The final two sections of the report set out the Panel's conclusions concerning access criteria, and the decision-making process.

3 The Development of Canadian Atlantic Fisheries Management Policy: An Overview

Since granting access to fisheries is an integral part of fisheries management in Atlantic Canada, an examination of access criteria requires that the stage be set by briefly reviewing the evolution of Canadian fisheries management policy and recent developments in Atlantic Canada in particular. It is important to note that the problems encountered in managing fishery resources in the waters off Atlantic Canada are by no means unique to the region, or to Canada. Rather, the same problems are found in capture (wild) fisheries worldwide. Moreover, the evolution of fisheries management policy in Canada reflects the way that policies have evolved in many other fishing nations.

Atlantic Canadian fisheries are pursued in waters off the provinces of Newfoundland and Labrador, Nova Scotia, Prince Edward Island, New Brunswick and Quebec, as well as the territory of Nunavut. DFO manages the Atlantic fisheries through four regional administrations: Newfoundland, Maritimes, Gulf and Quebec, with headquarters in St. John's, Halifax, Moncton and Quebec City respectively. These administrative regions do not coincide with provincial boundaries. Nunavut fisheries are managed by DFO subject to the provisions of the *Nunavut Land Claims Agreement*, as explained more fully in Section 8.2 below.

Until recently, participation in the fishery by Aboriginal peoples was on an individual basis. Over the past decade, Aboriginal peoples have begun to participate as communities.

It has been recognized for almost 50 years that the heart of the problem of managing capture fisheries lies in the "common property" or "common pool" nature of wild fisheries. In pure "common pool" fisheries, access is open, property rights to the resources are virtually non-existent, and therefore fishers have no incentives to conserve the resource. On the contrary, they are given a powerful incentive to mine the resource down to the level at which it ceases to be profitable. To quote the department's 1976 White Paper, *Policy for Canada's Commercial Fisheries*, "in an open access ... fishery, competing fishers try to catch all the fish available to them ... Unless they are checked, the usual consequence is a collapse of the fishery ... "

When the management of ocean fishery resources began to be taken seriously after World War II, measures in Canada and elsewhere

followed the obvious course of attempting to check, or block, fishers from overexploiting the resources. Restrictions were imposed on global harvests in specific fisheries through setting Total Allowable Catches (TACs) or similar measures.

However, checking overexploitation of the resource brought with it a new set of undesirable incentives, leading to excess capacity in the fisheries. The restricted harvests became more valuable, giving rise to what was known as "the race for the fish." As fishers competed with one another for greater shares of the restricted harvests, overcapacity both in terms of fleets and fishers inevitably emerged. Overcapacity not only led to obvious economic waste, but also served to undermine attempts to conserve the resource. The larger the fleets, the harder it was for resource managers to monitor the catch. In addition, and perhaps of greater importance, calls to reduce TACs to maintain the resources more often than not met intense resistance from a heavily committed industry. The TAC reductions, when and if they came, often proved to be too little, too late to prevent collapse of the resource.

The response to overcapacity consisted of resource management programs designed to limit entry to fisheries. These programs were often accompanied by buyback schemes.

This approach to fishery resource management, which the United Nations' Food and Agriculture Organization (FAO) refers to as the "incentive blocking approach to management" and *The Management of Fisheries on Canada's Atlantic Coast* refers to as "top down management," has generally produced disappointing results. Overexploitation has remained a constant threat, while overcapacity has proven to be a chronic problem. Consequently, there has been a gradual shift, in Canada and elsewhere, towards what the FAO terms the "incentive adjusting approach to management." As the term implies, the new approach endeavours to adjust incentives, such that fishers will willingly conserve the resource.

The AFPR discussion document reflects this new approach to resource management in its call for co-management and shared stewardship of Atlantic fisheries. The new approach, to cite the AFPR document, involves changing the incentives for fishers to adopt an enhanced "conservationist ethic" by giving them a feeling of ownership of the resources.

A conservationist ethic encourages participants to cease to regard fishery resources as resources to be mined for short-term gains, and instead to regard the resources as valuable assets to be maintained over time. It further implies a willingness, not only to forgo ongoing depletion of the resources, but also to make the sacrifices required to rebuild — to "invest in" — fishery resources overexploited in the past.

The development of a conservationist ethic among stakeholders is a demanding undertaking. It is obvious that attempts to establish such an ethic cannot possibly succeed if the future returns from investment in conservation are clouded in uncertainty.

Later in the report, it will be argued that, if access criteria are poorly defined and if the process by which the criteria are implemented lacks transparency and consistency, the returns to stakeholders from investment in conservation will be highly uncertain. Should attempts to establish a conservationist ethic prove to be unsuccessful, DFO will find itself being forced to revert to the top-down approach to resource management with all that it implies.

In Atlantic Canada, fisheries have been of long-term economic importance to the region. The history of the management of Atlantic Canada fisheries from the middle of the 20th century can be divided into two phases, marked by Canada's implementation of the 200-nautical-mile Exclusive Economic Zones (EEZs) in 1977. Prior to 1977, Canada's power to manage fishery resources off its Atlantic coast was geographically limited. After the advent of the EEZ regime, the bulk of the fishery resources off Atlantic Canada came under Canadian jurisdiction.

As in other parts of the world, Canadian fisheries management in Atlantic Canada, which came into full bloom in the 1960s, was top-down in nature. Indeed, Canadian fisheries management was a particularly strong version of top-down management, with the Minister of Fisheries and Oceans having *absolute* discretion in issuing rights to harvest the resource. The Minister and the department were expected to draw upon numerous advisory boards and panels, comprising industry and regional representatives, in drafting fisheries management plans — later Integrated Fisheries Management Plans (IFMPs), discussed below. Nonetheless, the final decisions rested — and still rest — solely with the Minister. As a former Minister of Fisheries impressed upon Panel members, this absolute discretion confers a great deal of power on the Minister, but it also imposes an immense burden.

As elsewhere, the top-down approach to resource management did not prevent overexploitation and resulted in chronic overcapacity. The two most significant reports on Atlantic Canada fisheries in the last quarter of the 20th century are the *Report of the Task Force on Atlantic Fisheries* (Kirby Report, 1982) and the *Report of the Task Force on Incomes and Adjustments in the Atlantic Fishery* (Cashin Report, 1993). Both reports stress the problem of overcapacity. The Cashin report states that overcapacity in Atlantic fisheries has been greatly exacerbated by the fact that fisheries have been seen as employers of

last resort in a region of Canada that has historically had high rates of unemployment.

One consequence, according to the Cashin report, has been the existence of a large number of fishery-dependent communities that have had difficulty surviving without government assistance, even when fishery resources were abundant. This situation, in turn, has given rise to what IPAC and others perceive as two competing visions of the fishery.

The "economic" vision sees the fishery as a self-reliant activity run on business lines, with sufficient depth and means to weather periods of low harvests and weak markets, without government subsidies. In simple terms, this vision seeks to maximize returns on investment and regards the fishery the same as any other natural resource industry. The other perspective, the "social vision," seeks to maximize employment and regards the fishery as a way to sustain the large number of Atlantic fishing communities. The social vision is based on reliance on subsidies and dependence on government assistance to help the fishery and dependent coastal communities survive difficult times. The tension between these competing visions of the fishery extends into the questions around access in particular and fisheries management in general.

Historically, Atlantic Canada's fisheries were considered to be dominated by groundfish, according to the Cashin Report and others. Groundfish resources had been depleted by foreign fleets prior to 1977. The advent of the EEZ regime provided Canada with an opportunity to rebuild groundfish resources, especially the Northern cod stocks off Newfoundland and Labrador. The top-down approach to resource management did not, however, yield the promised results. The Northern cod resource collapsed and was subject to a harvest moratorium in 1992, which has yet to be lifted. The moratorium on Northern cod was followed by harvest moratoria in other major Atlantic Canada groundfish fisheries.

The groundfish disaster did not, however, lead to a corresponding steep decline in Atlantic Canada fisheries in terms of value of landings. Between 1987, when the decline in Atlantic groundfish fisheries became alarmingly apparent, and 2000, the value of landings in Atlantic Canada actually grew at a respectable average rate slightly above 3.5 percent annually, in real terms. The growth was due to the dramatic increase in shellfish harvests, and reflected a radical transformation occurring in Atlantic fisheries.

Since 1980, shortly after the advent of the EEZ regime, the rough breakdown of the total value of landings in Atlantic Canada was as follows: groundfish 45 percent; shellfish 40 percent; and pelagics (e.g., herring) 15 percent. This pattern continued with some variation until

the late 1980s. By 2000, the rough breakdown of the total value of landings had become: shellfish 84 percent; groundfish 11 percent; and pelagics 5 percent.

Four main shellfish species are harvested off Atlantic Canada: lobster, scallops, shrimp and crab. While the value of lobster and scallop landings has grown substantially in real terms over the past two decades, the most striking growth has been in the value of landings of shrimp and crab. In 1980, shrimp and crab were relatively minor species, together accounting for less than 10 percent of the total value of landings in the region. In contrast, shrimp and crab combined accounted for almost 45 percent of the total value of landings in 2000. The granting of access to the valuable shrimp and crab fisheries has constituted the primary focus of IPAC's enquiry.

According to the Cashin Report, overcapacity was particularly prevalent in the groundfish sector. Many of the fishery-based communities referred to earlier, which had difficulty surviving even when fishery resources were abundant, were and are groundfish dependent. Needless to say, these communities were devastated by the groundfish collapse. Their devastation might have been short-lived if the economic benefits flowing from the rapidly expanding shellfish fisheries could have been evenly distributed throughout the region. However, such was not the case, and many fishing communities continue to face grave economic difficulties.

Conflicts that arise between the "ins" and the "outs" when there is an increase in the quantity and/or the value of a stock is a recurring problem that bedevils decision making about granting access. In such situations, there can be a sharp increase in disparities between the incomes of those who have licences and quotas, and those — often resident in the same communities — who do not. Increased social tensions, demonstrations, and sometimes violence have been known to result.

When such situations arise, the department and the Minister can be faced with a serious dilemma. On the one hand, the pressures to bring about a sharing of the increased resources can be all but irresistible. On the other, granting a large number of new participants access to the fishery can create several problems. Existing licence holders are likely to resent being denied the full benefits of increased prices or stocks. In addition, severe difficulties can arise if it later becomes necessary to withdraw access because of a decline. Most serious of all, strong resistance to reductions may result in allowing excessive harvesting to continue, thereby putting the stock at risk, as has often happened in the past.

The question that must be addressed therefore is not just one of finding a means to share wealth from resources equitably. Rather it is

a question of finding a means to share the wealth from resources equitably, which does not at the same time imperil the resources themselves and lead to another Northern cod disaster. This challenge will be a recurring theme throughout this report.

4 What the Panel Heard

The Panel found that poorly defined criteria for granting access, combined with flawed implementation processes, pose a serious threat to effective resource management, and also lead to inequities. The Panel's next step was to determine the extent of the problem: the degree to which criteria are poorly defined and processes flawed. The report now turns, therefore, to the evidence presented to the Panel in its consultations and in written briefs.

Not surprisingly, many of the responses IPAC received were similar to those put forward during the broader consultations DFO conducted within the framework of the AFPR. However, because the Panel had a much narrower focus, it could probe more deeply and discuss issues concerning access in much more detail than was possible in the broader consultations.

The Panel's mandate addresses issues concerning access to two types of fisheries: access to new or emerging fisheries hitherto not subject to commercial exploitation, and access to established fisheries experiencing an increase in resource abundance and/or landed value. Access to new fisheries, which the report addresses first, was much less controversial than access to established fisheries that are expanding. Intervenors also discussed a number of other issues, the most salient of which are summarized at the end of this section.

4.1 Access to New Fisheries

Access to new and emerging fisheries is governed by the 1996 Emerging Fisheries Policy, recently revised as the New Emerging Fisheries Policy (September 2001). New fisheries proceed through three stages: scientific, exploratory and commercial. The New Emerging Fisheries Policy (posted on the DFO Web site) describes procedures for the application and licensing process at each of the three stages. The scientific stage involves determining whether a biomass worthy of exploitation exists, while the exploratory stage involves determining whether the prospective fishery has the potential to become economically viable. If the fishery proceeds to the commercial stage, then, by definition, it is deemed to have become an established fishery.

Intervenors expressed little criticism of the policy, although its application did not appear consistent across DFO administrative regions. Most agreed that priority in granting commercial licences at the third stage should be given to those who developed the fishery through its first two stages. In other words, those who take the risks

should reap the first benefits. However, some Aboriginal groups stated that the skills and investments required to initiate a new fishery put them at a disadvantage. On the other hand, other Aboriginal groups had entered into partnerships with established fishing enterprises to explore new fisheries.

Expansion of the new fisheries beyond the initial commercial stage makes them subject to the rules that govern access to established fisheries, about which intervenors had much to say.

4.2 Access to Established Fisheries Experiencing an Increase in Resource Abundance and/or Landed Value

This section presents the responses to the seven questions that the Panel asked intervenors to address in their oral presentations or written briefs.

4.2.1 Question #1. The nature of the criteria that are currently being employed in making access decisions.

The traditional criteria identified in the Panel's mandate, which have been invoked by DFO in making decisions regarding access in the past, include adjacency, historic dependence, economic viability and equity. Some intervenors introduced additional criteria or alternate wording, speaking for example of reciprocity, fairness, community and social benefits, economic need, capacity to pursue the fishery and process the harvest, fleet mobility, catch history and dependence of fleet sectors, and conservation.

Many intervenors considered the traditional criteria to be vague and ill-defined. There was considerable confusion, for instance, as to the meaning of adjacency. While many agreed with the idea that "those living nearest to the resource have priority," interpretations of adjacency ranged from immediate proximity, relevant only in the near-shore sector, all the way to the outer boundary of Canada's Exclusive Economic Zone (EEZ) and, in the case of sedentary species, to the edge of the continental shelf. Several intervenors complained that adjacency, as well as the other traditional criteria, had been used inconsistently. Some sceptics went so far as to say that there are no guiding criteria except expediency and that criteria are merely invoked to fit the desired political outcome of the day.

That said, criticisms of the criteria and the process for granting access were not universal. The criteria used in granting access within some regions caused no apparent difficulty, as outlined in Section 5 below, which describes some recent access decisions. An

important reason for the satisfaction was that these criteria were tailored to the circumstances of a particular fishery and had been worked out by participants. Indeed, fishers' organizations within those regions expressed concern that the Panel might put forward recommendations that would upset these effective regional mechanisms.

In contrast, complaints about lack of clarity and inconsistent implementation were vigorous and incessant with respect to access decisions involving more than one administrative region.

4.2.2 Question #2. The process by which the aforementioned criteria are being applied.

Once again, the answer to this question depended, in part, on whether intervenors were talking about regional or Atlantic-wide decisions. In some regions, the implementation process was, according to most intervenors, both transparent and consistent. On the other hand, in other regions, and in cases involving more than one administrative region, many intervenors responded by asking, "What process?" Others described the process as simply: "direct intervention with senior DFO officials up to and including the Minister." While a few intervenors representing large enterprises and fishers' organizations expressed a certain degree of satisfaction with the status quo, the great majority deplored the lack of formal procedures and the level of political lobbying that characterize the decision-making process. The Panel heard a litany of complaints about lack of transparency and inconsistency in the process of granting access. Applicants want to know the rules of the game so as not to waste their time and money in futile efforts. They want to know that their applications are being treated fairly and according to consistent principles and criteria. Some intervenors said they would welcome clear and consistent rules for the sake of stability and predictability, even if these rules did not particularly favour them. Aboriginal groups for their part expressed concern that they were not significantly represented in some decision-making processes.

4.2.3 Question #3. The effectiveness of the aforementioned criteria in serving the broad objectives of fisheries management, such as resource conservation.

From what the Panel heard, the shortcomings of the current process represent a systemic threat to resource conservation. Moreover, the lack of precise definitions of criteria and the capriciousness with which they are applied appear to create an atmosphere of mistrust and insecurity that works against the

AFPR's stated objective of participatory decision making. Furthermore, the continuous turmoil created by the uncertainty in decision making was reported to waste time and detract from effective management of the fishery.

4.2.4 Question #4. What should, in fact, be the criteria to be employed in making access decisions?

Intervenors generally focused their comments on the traditional criteria of adjacency, historic dependence, economic viability and equity. Those criteria, as well as a few others, were deemed relevant, but to varying degrees and with a variety of meanings. At one extreme, some intervenors stated that sharing should be rare and additional access only granted to those who already had access, making the definition of criteria irrelevant.

Many intervenors considered adjacency to be most relevant to near-shore resources. As one speaker put it, "Adjacency is all-important inshore; offshore, it's all historical shares." For instance, it was argued that adjacency plays a dominant role in the lobster fishery and none at all in the tuna fishery, which is pursued well offshore. A formula was suggested whereby the weight accorded to adjacency would decrease gradually with distance from home port or fishing base, until a point at which fleet mobility would be invoked as a competing criterion. Some intervenors favoured a wider interpretation of adjacency, whereby it would apply undiminished from the shore of a province all the way to the outer edge of the Canadian 200-mile limit. Other intervenors linked adjacency to conservation, claiming that attachment to place would lead to better stewardship of the resource. Adjacency to provincial shores was invoked to support claims for provincial shares, while other interpretations favoured a more local application of adjacency to give fishers from one area of a province priority over those from another area of the same province.

Many intervenors considered historic dependence and historic shares (of provinces, regions, fleet sectors and/or gear types) important criteria. People were either concerned about maintaining their share, or about expanding it if they felt it was unfairly small. Some also argued that the concept of historic shares does not apply to relatively new fisheries such as Northern shrimp, which do not have a long history.

The Panel also heard two different interpretations of historic dependence. In one view, it pertains to a specific stock (Northern cod for example): those that have fished it in the past have a right to fish it again in the future. In the other view, historic dependence relates to the waters where fishing takes place: if a stock such as

Northern cod becomes depleted, those who historically depended on it have a historic right to other species (snow crab, for example) in the same waters. Another common problem in determining historic shares was disagreement on the period of time over which history is relevant.

Economic viability also has different meanings to different people. To those with a social vision of the fishery, the economic viability of coastal communities is of paramount importance. Access should be given either to the most needy applicants or to those who can demonstrate the greatest benefits to the community (for example, by maximizing employment in both harvesting and processing sectors). Those with a more business-oriented view of the fishery were more concerned with the viability of fishing enterprises, which they felt should be able to weather the ups and downs of stock and market fluctuations without government intervention. Access should go to those enterprises most likely to run a successful fishing business, maximizing return on their investment.

All agreed that equity is important, but equity, like beauty, seems to lie in the eye of the beholder. The Panel heard little agreement on how to define equity or apply it as a practical criterion. While equity was not considered a useful criterion in some areas, it was of primary concern in others and for particular groups. For example, a number of intervenors from the Gulf region stated that the current geographical division of crab areas was inequitable and gave to some groups more than they deserved.

Finally, while conservation was not on the list of traditional criteria, there was considerable discussion about it during consultations. No one questioned the importance of conservation and many speakers maintained that conservation could safely be taken as a given as an implicit criterion. Indeed, one group stated that the Panel should regard the problem of conservation as having been solved. Others, however, expressed strong concerns about the impact on conservation of granting temporary licences without a clear mechanism for removing them from the fishery when stocks decrease. Without such a mechanism, "the cod collapse will be repeated with shrimp," one intervenor warned. Others expressed the same concerns about depletion of crab stocks, and feared that political interference in decisions regarding access will have an equally ominous effect on conservation.

4.2.5 Question #5. What should be the relative weight given to each of the criteria referred to in Question #4?

Opinions as to the relative weight of the criteria varied widely according to differing interpretations of their meaning. To some,

adjacency is paramount, even to the outer limit of national jurisdiction in some views. In that view, the application of the adjacency criterion would exclude granting additional access to expanding fisheries by out-of-province enterprises. Other criteria would then come into play to determine access for fishers within the province. One intervenor suggested a point system, with rules for weighing the importance of each of the criteria.

However, the general view was that it is nearly impossible to devise a single formula that establishes definite weights for all criteria in all fisheries, from the inshore to the offshore, at all times. Adjacency would, according to most intervenors, be most important near-shore, its importance decreasing as fisheries progressed offshore. Access to different fisheries would have to be assessed using different weights on a case-by-case basis: one set of rules would not fit all. The Panel was also warned of the dangers of a case-by-case approach: if one rule cannot fit all cases, who is to exercise judgement in applying the criteria and how can consistency in decision making be assured? Many intervenors agreed that the answer to that question lies in a well-defined and solidly guided process to achieve fair and transparent decisions; otherwise, decisions regarding access would revert back to the existing system of political lobbying.

4.2.6 Question #6. What in your view would be the most useful contribution IPAC could make?

Most groups consulted thought the Panel's work was very important in that it could contribute to improved management of Atlantic fisheries and assist the Minister in making difficult decisions. Given the complexity of the issues, many intervenors agreed that it is unrealistic to expect definite solutions to all problems regarding access in the short time frame allowed for in IPAC's terms of reference, although some had unrealistic expectations of what the Panel could achieve. A number of issues brought to the Panel's attention were clearly outside the terms of its mandate. A few intervenors argued that the distinction made in the Panel's mandate between access and allocation was specious since the two were too closely linked to be discussed separately.

In answer to the question, many intervenors stated that clarifying the meaning of the criteria used in determining access would be the most useful contribution, and might help de-politicize and improve the decision-making process.

Most intervenors agreed that a more formal process, following clear procedures and operating in a transparent fashion, was needed and that the Panel could make a useful contribution by

recommending such a process to the Minister. However, they disagreed as to whether this process should be carried out at the departmental level, in the Minister's office, or through an external advisory or regulatory body. The Panel was also told that it could help by moving the system towards a process that creates a better balance between competing interests, including new users of ocean resources, most notably aquaculture, eco-tourism and salt-water recreational fisheries.

Finally, the Panel was reminded of examples in which successful sharing of expanding resources had been achieved and whereby DFO officials had worked with industry in arriving at agreements that are held to be equitable and sustainable. The panel was told its recommendations should support such local successes and not try to replace or change them.

4.2.7 Question #7. How should access decisions be arrived at in the future? Would it be desirable to establish some kind of advisory process?

Almost everyone consulted wanted a reasoned process and clearly articulated rules explaining the criteria to be considered, and specifying their relative weight, for determining additional access. It was suggested that this process should function in a transparent fashion and produce decisions in keeping with generally accepted principles.

Intervenors expressed a variety of views on how to achieve these results. Some thought that clearly defining the criteria and specifying their relative weight would be sufficient. Others suggested that the decision-making process was at least as important as the criteria themselves. A significant number agreed that an advisory body to the Minister might help create a more transparent process, while others were opposed to the creation of another body on the grounds that too many already exist and a board would simply add yet another tier to the bureaucratic hierarchy.

The Fisheries Resource Conservation Council (FRCC) was often invoked as a possible model. Most intervenors agreed that it had been largely successful in de-politicizing the quota-setting process, although they were not sure that a similar process would be equally effective in dealing with issues regarding access. The FRCC is currently concerned only with groundfish quotas; the Panel heard some suggestions that the council's mandate should be expanded to include other species to enhance its effectiveness in conserving resources. While many insisted that the Minister should continue to have the last word, a few went so far as to suggest that

the final decision should be taken away from the Minister and given to a quasi-judicial tribunal. The question of composition and functioning of an independent board, whether advisory or regulatory, raised serious concerns for many intervenors, who feared that appointments might be made on partisan grounds or as patronage rewards, or that vested interests of provinces and stakeholders might render appointments of disinterested but knowledgeable parties difficult and the functioning of such a board impractical.

4.3 What the Panel Heard from Provincial and Territorial Governments

The four Atlantic provinces, Quebec and Nunavut have a strong interest in fisheries as an important element of their economies. The Panel met twice with provincial and territorial governments: once early in its consultations (August, September) and later, in a final round (in October). These governments made strong oral presentations to the Panel on issues regarding access, usually accompanied by written briefs. Their responses to the above questions are summarized below, using quotes from written briefs where appropriate.

4.3.1 Newfoundland and Labrador

In its formal presentation to the Panel, the government of Newfoundland and Labrador was quite explicit in its view that "the current application of access criteria lacks transparency, predictability, stability and most importantly, consistency." Its position with respect to access criteria was that:

> Adjacency should be the only criterion for access to new and emerging fisheries. Any *new* access to existing fisheries should be based solely on adjacency. However, historical participation will be respected and, as a result, community dependence will be recognized and respected.

It advanced the following definition of adjacency:

> When a border of a NAFO [North Atlantic Fisheries Organization] area is defined by a land area, that land area is adjacent to the NAFO area. Where no border of a NAFO area is defined by land, then the land area geographically closest to these areas would be identified as the adjacent province or territory.

Accordingly, waters are adjacent to a province or territory if they touch its shores or are closer to it than to any other province or

territory, and should be treated as adjacent all the way to the 200-mile limit.

The government of Newfoundland and Labrador expressed the view that the criteria it proposed should be entrenched in legislation. It did not support an Atlantic-wide access board; a Canada–Newfoundland and Labrador Fisheries Management and Development Board would be preferred.

4.3.2 Prince Edward Island

The government of Prince Edward Island (PEI) stated that "the past and current manner in which access decisions are made are inappropriate in several substantive ways ..." The province agreed that "the shortcomings of the current access decision-making process constitute a systematic threat to resource conservation."

On the subject of criteria, representatives of PEI advocated "a more considered approach than choosing any single criteria such as adjacency or history." They also argued that "fairness and equity should apply to the extent that no jurisdiction can be denied meaningful benefit ..."

The province of PEI is a staunch advocate of a strong federal role in Atlantic fisheries; however, it proposed that future decisions would be more widely accepted if they "respected an established set of guidelines" and were arrived at by a process that is "public and transparent." PEI also supported, in principle, the idea of an advisory board on issues regarding access.

4.3.3 Quebec

The government of Quebec stressed the importance of establishing clear, precise, equitable criteria for access and allocation on the grounds that the stability of the fishing industry depends on such criteria. Officials deplored the lack of clarity and consistency in the decision-making process, particularly with respect to the recent decision on sharing the Gulf turbot with Newfoundland and Labrador fishers.

They were adamant that IPAC should examine the criteria and mechanisms to determine access and allocation in other countries and in other sectors of activity, such as agriculture and forestry. Provincial historic shares constitute the most equitable criterion for Quebec because it takes into account other criteria, such as adjacency, fisheries development and socio-economic dependency. They underlined the exercise conducted by the Federal–Provincial Atlantic Fisheries Committee Working Group on provincial shares of groundfish (1997) and shellfish (1999). They also defended

the principle of respect of historic shares in the process of bringing Aboriginal fishers into the commercial fishery.

In their view, the creation of a permanent structure with quasi-judicial powers is an option that should be explored, drawing on the dispute resolution frameworks of Canadian and international trade organizations. However, they anticipated that development of more clearly defined, prioritized criteria would limit the need for recourse to such a body.

4.3.4 New Brunswick

The New Brunswick government was dissatisfied with the inconsistency with which criteria regarding access were applied, and stated that "whichever criterion fitted the desired outcome" seemed to be used. Representatives were concerned that lack of consistency and political pressures "have had and will continue to have a detrimental effect on conservation, sustainability, stability and co-operation in the fishing industry."

In New Brunswick's view, "the provincial share, consistent with the fleet's sharing arrangements, should be the first criterion for ensuring the stability of the industry and of communities" and the available surplus should first be distributed on the basis of provincial share. The province also argued that temporary access that does not respect pre-1995 historic provincial shares should not be factored into the calculation of provincial shares.

New Brunswick also maintained that criteria should be uniform and precise, with appropriate guidelines for gray areas. In its view, "Criteria and guidelines should be administered by a national quasi-judicial body." New Brunswick felt that the principle of adjacency has consistently worked against its interests in the past.

4.3.5 Nova Scotia

Nova Scotia expressed concerns about the selective use of criteria to achieve desired results and the lack of a transparent process. Nova Scotia officials argued that adjacency was an important but not a paramount criterion, since its strength diminished in relation to historic shares in the case of fisheries farther offshore. Nova Scotia does not support the concept of provincial shares as a criterion for access.

The province proposed that criteria should be well defined and ranked so as to be applicable to the majority of cases, and that local issues should be resolved at the local level by DFO managers. Officials doubted whether the process could ever be completely de-politicized or appeals to the Minister completely eliminated. They argued that if the Minister were to make decisions under a well-

established set of criteria and guidelines, and to provide reasons for the decisions, there should be no need for an access board.

4.3.6 Nunavut

The new territory of Nunavut is discussed in detail in a separate section, since it is a special case (see Section 8.2). Nunavut officials emphasized adjacency as the "primary decision-making criterion when dealing with access to the Atlantic fishery," and emphasized "priority access as opposed to exclusive access."

Officials pointed out that Nunavut's share of adjacent resources, most notably turbot and shrimp, was unfairly small compared to the Atlantic provinces' share.

4.4 Other Issues

It is a truism that it is impossible to confine fisheries consultations to a single topic, and IPAC's were no exception. The Panel heard about many other issues, not all related directly to access.

4.4.1 Trigger levels

The Panel's mandate explicitly excluded consideration of the criteria for determining when a commercial fishery has undergone a significant increase in resource abundance and/or landed value. Therefore, the Panel can only report that many intervenors were very concerned about this issue and would like it to be part and parcel of agreements about sharing and granting additional access, as is the case in some existing IFMPs.

4.4.2 Socio-economic problems

Discussions about access and allocation usually focus on the needs of harvesters. But there are also fish plants, onshore, with a labour force consisting mainly of women who depend on the availability of fish for their livelihood. In Newfoundland, the Panel visited Woodman Seafood Products in New Harbour, Conception Bay, where members acquainted themselves with the operations of a modern fish processing plant. In Moncton, the Panel heard from representatives of the Association des Employé(e)s d'Usine des Produits Marins about their problem with the short duration of the crab season, which provides too little employment for a moderate livelihood. While the plight of plant workers is not an issue directly related to access, Panel members are sensitive to their condition and to the idea that the consequences of decisions about access for dependent coastal communities, including plant workers, should be a significant consideration.

4.4.3 Enforcement

Although questions of enforcement are beyond the Panel's mandate, it heard numerous complaints about lack of compliance with regulations. Since compliance is arguably much easier to ensure in a co-management system in which users feel a sense of responsibility and ownership, decisions regarding access that enhance these characteristics would therefore reduce the need for policing the fishery. As a general comment, the success of any set of criteria for granting access is clearly dependent upon effective compliance mechanisms being in place.

4.4.4 The importance of science

Many intervenors spoke forcefully about the need for solid, current scientific information on fish stocks, and their biology and ecology. Just as solid science is necessary for conservation-minded quota setting, it is also necessary for the development of new fisheries. Nunavut placed particular emphasis on the need for additional scientific studies in Northern waters.

4.5 Commentary

The extensive consultations in which the Panel engaged provided an invaluable sense of the complexity and diversity of the fishery in Atlantic Canada. They also underscored the difficulty of fulfilling the mandate the Panel was given.

Two overriding, and to some extent conflicting, messages were conveyed to Panel members. On the one hand, there was widespread criticism of the lack of transparency in the present system and the apparently arbitrary character of various decisions. As a corollary, there was a strong consensus in favour of establishing a system governed by clear criteria, an open process and consistent outcomes.

On the other hand, there was equally widespread recognition that the Atlantic fishery is far too diverse to be force-fitted into a single, universally acceptable set of operating rules or criteria. As the Panel was repeatedly reminded, "one size cannot fit all." For example, the differing provincial positions concerning the traditional criteria for granting access cannot be reconciled with each other.

The conclusion implicit in these two messages is that criteria are needed, but have to be tailored to fit the specific characteristics of the situation at hand. In brief, judgement has to be exercised in each case. This conclusion gives rise to the question of how such judgements are to be made, and by whom? That question is addressed later in this report.

5 Recent Access Decisions

During its consultations, the Panel encountered many specific examples of decision making regarding access, with respect to both new and established fisheries. This section draws upon three examples, both positive and negative, that illustrate the importance of how criteria are applied. The examples considered are: Northern shrimp, Newfoundland snow crab, and Gulf Area 19 crab.

5.1 Northern Shrimp

The Northern shrimp fishery was developed in the 1970s. In 1977, four companies were licensed to determine the feasibility of harvesting Labrador shrimp stocks. Additional licences were issued in 1978, 1979, 1987 and 1991, for a total of 17. In 1997, access was given for the first time to temporary inshore participants (vessels under 65 feet) adjacent to the resource. The number of permits in 2001 is 355.

In the past decade or so, there has been a rapid growth in shrimp stocks, accompanied by high prices. Between 1989 and 1999, the volume of landings increased four-fold, while the value of catches went from $78 million to $280 million.

Criteria for sharing the increased stocks were developed through a public process in 1996, but did not include a formula for sharing annual increases in the Total Allowable Catch (TAC) between licence holders and new temporary entrants.

Consequently, decisions about such sharing had to be made by the Minister each year. In 2000, a decision to allocate 1,500 tonnes of Northern shrimp in North Atlantic Fisheries Organization (NAFO) Division 3L, southeast of Newfoundland, to a consortium from PEI gave rise to intense controversy in Newfoundland and Labrador.

The government of Newfoundland and Labrador firmly believed that, under previous Ministers of Fisheries and Oceans, adjacency had been the key criterion applied in granting access to temporary entrants to the Northern shrimp fishery. The PEI decision appeared to flout the adjacency criterion. PEI intervenors, in turn, maintained that, if adjacency was of prime importance in granting access to shrimp fisheries, the criterion had not been applied fairly or consistently to PEI, which found itself excluded from Gulf shrimp resources.

In any event, the Northern shrimp case provided the most striking example the Panel encountered of lack of transparency in implementing access criteria. This lack of transparency created a perception of access criteria being applied in a manner so inconsistent as to appear to be capricious.

5.2 Newfoundland Snow Crab Fishery

Directed snow crab fisheries commenced in Newfoundland in the 1970s. They were, at the time, relatively minor fisheries, with annual landings in the province totalling less than 5,000 tonnes. A decade later, crab landings began to increase significantly and reached a peak of 69,000 tonnes in 1998. In 2000, landings decreased to 55,000 tonnes but still were over ten times the level of landings in the 1970s. The exponential growth of crab landings is considered to be related to the sharp decline in groundfish since groundfish prey on benthic crustaceans.

In the late 1970s and early 1980s, a limited entry fishery was established, with 71 full-time snow crab licences being issued. The vessels were in the 50- to 65-foot range. In the early to mid-1980s, groundfish resources were beginning their decline, while the snow crab resource was experiencing a steady increase. In response to the situation, the department made provisions for some Newfoundland groundfish vessels to supplement their income by granting them access to the snow crab fishery. In time, 700 supplementary crab licences were issued. Vessels in the Newfoundland supplementary crab fleet were in the 35- to 65-foot range.

The next step was to make provision for vessels of less than 35 feet. In 1995, the department granted temporary access to a limited number of core fishers owning vessels of less than 35 feet. The temporary nature of the access was due to the fact that there were serious doubts about the sustainability of the exceptionally large snow crab harvests.

Four hundred temporary seasonal permits were issued to such vessel owners by means of a lottery. Objections arose to the lottery system, to which the department responded in 1996 by granting temporary access to *all* core fishers owning a vessel of less than 35 feet who did not already have a crab licence. By 2000, the number of temporary seasonal permits had grown from 400 to approximately 2,500.

The following three points are worthy of note. In 2000, the supplementary licence and temporary seasonal permit fleets accounted for almost 85 percent of the Newfoundland snow crab harvest, with the full-time crab fleet accounting for the remainder.

The second point is that the importance of the crab harvest to Newfoundland vessels of less than 65 feet increased dramatically. In the period 1987 to 1990, snow crab accounted for just under 10 percent of the harvests of these vessels in terms of value. By 2000, this figure had increased to 80 percent of the harvests of these vessels in terms of value.

The final noteworthy point is that holders of temporary seasonal permits have been exerting pressure to have the temporary permits converted into permanent licences. In early 2001, the Minister appointed a two-person panel to review the issue. The panel's report has been submitted and is, at the time of writing, under review by the Minister.

The Newfoundland snow crab fishery presented the Panel with the clearest example of how conservation, while being recognized as important, can be pushed into the background by other considerations. Many intervenors stressed the cyclical and volatile nature of crab (and shrimp) stocks. These intervenors argued that, if temporary access is to be granted when such stocks are abundant, a clear exit strategy must be in place and able to be implemented if or when the resource declines. Such an exit strategy for the Newfoundland snow crab fishery appears to the Panel to be worryingly absent.

5.3 Gulf Area 19 Crab

The snow crab fishery off northwest Cape Breton (currently known as Gulf Crab Area 19) provides a positive example of local solutions to the question of resource sharing. From its beginning in the mid-1970s, that fishery has been growing in volume as well as in value. The history of the management of this expansion shows DFO's struggle to accommodate new participants, ensure continued economic success for those already in the fishery, and at the same time prevent an explosion of fishing capacity in the interests of conservation. This process demanded considerable ingenuity and was not achieved without much turbulence: lobbying, demonstrations, inter-fleet rivalry, protests and blockades. Thanks in part to a co-management agreement, some stability was achieved in the years 1996–2000, during which time biomass and price rose sufficiently to trigger an agreed-upon sharing mechanism. A renewed nine-year co-management agreement was negotiated in 2001.

The 25-year history of Area 19 illustrates the difficulty of ensuring a fair process and provides an example of successful, gradual development of criteria (adjacency, bonafide fishermen) and mechanisms (lottery, industry agreements, co-management) for sharing access to ensure fairness and, at the same time, conserve the resource. Viewed overall, the experience in Area 19 demonstrates that a substantial degree of self-management by the industry is achievable. While a group of Area 19 crabbers consulted by the Panel were dissatisfied with the current situation, their concerns related to a decision by the Minister to reduce their allocations and bring in

additional participants, rather than with the fundamentals of the self-management process.

6 An Increased Management Role for Industry Participants

For more than a decade, government policy has been to encourage the industry to play a greater role in the management of the fishery. After a turbulent start, significant progress has been made. As of early 2000, more than 161 fisheries were governed by management plans, including Integrated Fisheries Management Plans (IFMPs). These fishing plans, designed to promote co-management, are developed jointly by DFO managers and the industry. The plans describe fishing regulations (seasons, gear, quotas) in detail and include criteria for sharing expanding resources among participants, tailored to specific fisheries. The Panel heard criticism of some IFMPs, for which negotiations had not been completed before the fishing season opened; the plans appeared after the season was over, after regulated fishing had already taken place.

The Panel was instructed not to disrupt the success of IFMPs or agreements already reached. These successes have been achieved on a local scale through the leadership of DFO and industry participants. They illustrate the advantages of making decisions at the level closest to where they are implemented — the principle of subsidiarity, as one Nova Scotia academic described it. The only remaining question is whether the process can be improved by including representation on behalf of the public interest rather than limiting participation to those with vested interests in the fishery.

6.1 Developing Species Advisory Boards and Community Management

The history of management in Crab Area 19 of the Gulf region is one example of the trend, which has been actively encouraged by the department, to increase decision making by industry participants with a concomitant reduction in the number of decisions that have to be taken by the Minister.

The AFPR discussion paper proposes to carry this trend further, by giving industry participants greater latitude to set their own social and economic objectives, within reasonable constraints, and to decide on the use of fishery resources.

Many intervenors cited the developing species boards of the Maritimes region as examples of effective application of criteria for granting access to new, emerging species in a transparent manner at the local level.

As will be recalled, a developing fishery goes through three stages: scientific (or experimental), exploratory and commercial. At the scientific stage, work is undertaken to determine whether or not a biomass worthy of exploitation does in fact exist. If the fishery advances to the exploratory stage, then work is undertaken to determine whether or not the fishery has the potential to become economically viable, which depends upon the costs of harvesting the resource, and the marketability of the harvested fish and resulting fish products. If the second stage is completed successfully, then a determination of sustainable harvest is made and the fishery enters the third (commercial) stage. Once the third stage is achieved, the fishery is deemed to have graduated from a "developing" to an "established" fishery.

The first two stages, which may take several years to complete, are very demanding in terms of both capital and knowledge. They also involve very high risks.

In the Maritimes region, three Area Developing Species Advisory Boards have been established, together with an overall Regional Developing Species Advisory Board that deals with cases that straddle the boundaries of the area boards and with offshore developing fisheries. The boards comprise representation from the processing industry, fishers' organizations, Aboriginal groups, provincial governments and the department. Their decision-making rules appear to be transparent and consistently applied. Applications to engage in experimental fisheries are reviewed and recommendations forwarded to the department by the relevant board. If the fishery proceeds to the exploratory stage, calls for proposals based on participation are issued if the fishery is offshore. If it is mid-shore or inshore, a limited number of exploratory licences are open to application from all core fishers who are capable of prosecuting the fishery and who meet adjacency requirements. In the past, these licences have been awarded by lottery.

If the fishery reaches the commercial stage, licences are first issued to applicants who have met exploratory eligibility requirements. Increasingly, the issuance of scientific (or experimental) and exploratory licences has concentrated on professional fisher communities (to minimize windfalls from the transfer of eventual limited-entry licences) and Aboriginal communities.

Overall, the regime appears to be quite inclusive, although some Aboriginal groups expressed a preference for alternative processes. The rules, moreover, appear to be applied in a transparent and consistent manner. The Maritimes regime might be considered a model for decision making regarding access for other regions in Atlantic Canada. It should be added, however, that, for the boards to discharge their

responsibilities adequately, they must be representative of all parties and all participants must have a full opportunity to put forward their views. This proviso is particularly important to Aboriginal people, given the constitutional status of their interest in the fishery. Consideration might also be given to broadening representation on the boards by including knowledgeable individuals who represent the public interest, including environmental concerns.

Another area in which considerable progress has been made is community management, which was first undertaken in 1995. In this context, communities are defined either geographically or in terms of common interests among a particular group. Decisions are made by boards of elected representatives. Allocations arising as a result of increased resource abundance and/or landed value in fisheries (e.g., crab fisheries) are made to the boards by the department on the basis of catch histories. The boards then assume responsibility for determining who will gain access to the increased abundance on an individual basis. The community management schemes provided the Panel with examples of how the application of criteria for granting access, with respect to established intra-regional fisheries, can be transparent, consistent and perceived by all participants to be equitable.

7 Access Decision Making in Other Jurisdictions and in Other Natural Resource Sectors

7.1 Other Jurisdictions

IPAC's mandate called upon the Panel to examine decision making regarding access in other fishing nations and other natural resource sectors for insights that might prove valuable in addressing the question of access in Atlantic fisheries.

In examining decision making regarding access in other fishing nations, emphasis was placed on granting access to established fisheries, as opposed to new, emerging fisheries. This focus reflects the fact that the problems concerning access in Atlantic Canada lie primarily in expanding, established fisheries.

Five other jurisdictions were examined: New Zealand, Iceland, Australia, the European Union and the United States. The choice was governed, in part, by the availability of data and information. This section commences with New Zealand and Iceland, since these are two countries in which fisheries make a significant contribution to the Gross Domestic Product and in which fisheries management is highly developed.

7.1.1 New Zealand

New Zealand is noteworthy in that it has one of the most extensive fishing quota management systems in the world. When a new species enters into the quota management system (QMS), the initial distribution of quota is normally made on the basis of past catch history, with one major qualification to be discussed at a later point (see Section 7.3). Once the quota has been allocated, any increase in the TAC, or landed value, goes to the quota holders.

A fisher wishing to gain access to an established QMS fishery must first obtain a fishing permit and then must acquire quota. A fisher has one option in obtaining quota, namely buying it from an existing quota holder. He/she cannot enter the fishery free of charge.

The case of New Zealand interested IPAC because it involves the granting of access and the issuance of quota to Aboriginals — the Maoris. After years of negotiations, the Maoris signed a Deed of Settlement with the New Zealand government that enabled the

Maoris to purchase half of New Zealand's largest fishing company. This gave the Maoris approximately one-third of the country's existing fishing quota. In addition, the Maoris were promised 20 percent of any new fishing quotas. Their fishing quota holdings are managed for the Maoris by the Treaty of Waitangi Fisheries Commission, which is Maori-controlled. Thus, if there is any increase in abundance in a QMS fishery in which the Maoris hold quota, or if new quotas are established, the Maoris automatically receive a share.

7.1.2 Iceland

Iceland can be dealt with summarily. Quota management in Iceland is very similar to that in New Zealand, except that there is no Aboriginal issue; it is also extensive. When new quotas are established, the initial allocation will normally be made on the basis of catch history.

Beyond that, a fisher wishing to gain access to a fishery must have a licence, which is easy to obtain. If the fishery that the fisher wishes to enter is under quota management (and very few are not), then the fisher can obtain quota by one means only, namely by buying it from an existing quota holder.

7.1.3 Australia

Australia is moving towards an extensive system referred to as Statutory Fishing Rights (SFRs). Once an initial allocation is made for a fishery, no additions to the number of SFRs are allowed. To gain access, a fisher would have to buy his/her way in.

Philip Marshall, General Manager of Strategy and Planning for the Australian Fishing Management Authority, was interviewed as part of the research on other jurisdictions. He explained that, in the Australian view, to grant access to additional participants to an established SFR fishery on the basis of increased resource abundance and/or landed value would be dangerous. As well as requiring the government to make arbitrary decisions on fishers' wealth, it would carry with it the distinct threat of overcapitalization, with all that implies for the conservation of the resource.

7.1.4 European Union

Fisheries management in the European Union (EU) is, not surprisingly, very complex because of the number of states involved. EU fisheries are governed by the Common Fisheries Policy, adopted in 1983 and amended in 1992. Fishing resources in the Exclusive Economic Zone (EEZ) (200 miles) are managed by

the European Commission, except for the area inside the 12-mile zone of each member state.

Final policy decisions pertaining to fisheries, including TACs, quotas and other related measures, are taken by the Council of Fisheries Ministers of the member states at their end-of-the-year meeting. The following principles govern the Common Fisheries Policy:

- EU fishers should have equal access to member states' waters, except for the coastal zone (12 miles) reserved for local fishermen who have traditionally fished in these areas.
- Each member state receives a fixed percentage of the TAC, or a national quota, for a particular species. This percentage was initially established in 1983. The main allocation formula used was to divide TACs according to past catch records.
- The only flexible element in the allocation of TACs is the possibility for states to exchange quotas.
- Member states define the right of access for their fishermen. The registration of a vessel in a national register affords the right to gain access to the national system of quota allocation. Each state has its own rules for the registration of vessels.
- Member states cannot restrict access to their national quotas to their citizens. Court decisions based on the right of establishment (*Treaty of Rome*) meant that a national from one state could buy a fishing vessel in another state, and officially pursue fishing from this second state by means of a secondary establishment, and then be entitled to get quotas from it.
- Quota management techniques vary between countries. Quotas can be kept in a national pool or allocated to producers' organizations, or even to individual vessel owners. In a few cases, quotas can be hired, bought or exchanged. Each member state has the responsibility to control its fishers' compliance with the quotas.

With respect to the granting of access and allocation on the basis of increased resource abundance and/or landed value, one need only note that, since TACs are determined by the Council of Fisheries Ministers, and given that the national percentages of TACs are constant, an increase in resource abundance and/or landed value of a fishery does not modify the basic allocation principles. Hence,

individual EU member states share in any increase on the basis of a pre-determined formula.

7.1.5 United States

Fisheries management in the United States is also complex because individual states participate in fisheries management. Consequently, no generalizations are possible. The Panel focuses on one case study, the Alaska pollock fishery, which is the largest single-species fishery in the United States, of particular interest because it has Aboriginal involvement.

The Alaska pollock fishery was suffering from severe overcapitalization. Because Individually Transferable Quotas (ITQs) were considered a politically unacceptable solution to the problem, alternative means had to be found.

While ITQs were not considered to be politically acceptable, community quotas were, and took the form of Community Development Quotas (CDQs), established through the Western Alaska Community Development Program. In addition, other pollock harvesters were encouraged to establish cooperatives under the *American Fisheries Act* (AFA), with the express hope that this would help alleviate the problem of overcapitalization.

The AFA defines a four-way division of the TAC. The Western Alaska Community Development Program receives a quota of 10 percent of the total TAC for CDQs. The remainder of the quota is shared among other participants in the following proportions: shoreside processors (50 percent), vessels delivering to offshore motherships (10 percent), and catcher/processors (factory trawlers) and vessels delivering to catcher/processors (40 percent). The AFA does not restrict who may harvest and process CDQ pollock. Those decisions are left up to the individual CDQ groups, which are composed of groups of Aboriginal coastal villages. However, the AFA sets in statute either the names of vessels or the qualification criteria for all of the vessels and processors that are eligible to participate in the three non-CDQ sectors of the fishery. Basically, the participants in these three sectors form three cooperatives that individually determine their respective quota allocations. Fishers are also restricted in the choice of processor they can deliver to, and new processors are barred from entering the fishery except under a specific condition described below.

The AFA has in effect closed access to the fishery, and no new entrants can be authorized except by amendment to the Act. However, the Act allows new shoreside processors to become involved in the relevant sector if the TAC for pollock increases above 110 percent of the 1997 level.

This section now turns to other natural resource or agricultural industries in Canada. The Panel selected as examples the British Columbia forest industry and the production of milk and dairy products.

7.2 Other Resource Sectors

7.2.1 British Columbia Forest Industry

Most of B.C.'s forest lands (95 percent) are Crown lands. Rights to harvest are based on a licensing system consisting primarily of 25-year tree farm licences for large companies and 15-year forest licences for small companies. In principle, the licences are not "renewable," but are only "replaceable" at the discretion of the government.

Of particular interest to IPAC was the provision made for new entrants, which are small companies. Successful new entrants are given 5-year harvesting rights under the government's small enterprise program. Importantly, harvesting rights are not granted free of charge. Rather, they are auctioned off among would-be new entrants that qualify under the small enterprise program. Bidders are expected to include in their offers stumpage (royalty) rates, the number of jobs they anticipate creating and the investments they contemplate undertaking (such as establishing a sawmill).

7.2.2 Milk Production

Milk production is divided into two broad categories: fluid milk (used for table milk and cream) and industrial milk (used to produce dairy products such as butter, cheese and yogurt). The federal government has delegated its authority to regulate the market of fluid milk in interprovincial and export trade to the provinces. The federal government does, however, retain jurisdiction over the marketing of industrial milk and dairy products in interprovincial and export trade.

While the fluid milk production target is set by individual provinces, a federal/provincial agreement, the National Milk Marketing Plan, sets out the methodology for calculating the national industrial milk production target required to meet the demand for domestic and certain planned export markets, consistent with Canada's World Trade Organization (WTO) commitments. Importantly, the plan also provides the basis for the allocation of quota among the provinces: Market Sharing Quotas (MSQs).

The Canadian Milk Supply Management Committee (CMSMC) oversees the application of the National Milk Marketing Plan.

Chaired by the Canadian Dairy Commission (a federal Crown corporation that plays a central facilitating role for the Canadian dairy industry), the CMSMC has representation from producers and governments of all provinces. Representatives of national consumer and producer organizations also participate as non-voting members of the CMSMC.

Based on a formula established by the CMSMC, changes to MSQs are automatically determined using a 12-month rolling calculation of Canadian requirements. The formula triggers a change in MSQs when an increase of one percent or greater occurs in two consecutive months, or when a decrease of 0.5 percent or greater occurs in two consecutive months.

The CMSMC applies the terms of the National Milk Marketing Plan to establish the provincial shares of MSQs. Each province allocates its share of MSQs to its respective producers according to its own policies.

The basic criteria determining provincial shares are population and historical production. When shifts in MSQs occur, population is given a weight of 90 percent and historical production a weight of 10 percent. These criteria are subject to modification by minor criteria, such as special provincial considerations to ensure that quotas for small provinces do not fall below a certain minimum.

Individual provinces determine the criteria for individuals to obtain a quota for either fluid or industrial milk production. Typically, a family member of a milk producer is allowed to obtain quota through family transfer. All others obtain quota by buying it from existing quota holders.

7.3 Aboriginal Fisheries in Other Jurisdictions

The Panel reviewed the approach to access to fisheries for Aboriginal peoples in four jurisdictions, including the United States, Scandinavia, New Zealand and Australia, to determine if there were any approaches that might be instructive in Canada. While there were differences in approaches depending upon the legal status of the Aboriginal group under consideration, there were some similarities:

- All jurisdictions clearly differentiate between commercial and non-commercial access to the fishery. Non-commercial use for food and ceremonial use is, for the most part, recognized and protected. Aboriginal access for non-commercial use was generally ranked just after conservation and before commercial access in terms of priority.

- In all jurisdictions, Aboriginal fishers are free to participate in the commercial fisheries as individuals provided they can acquire the required licences and quotas. Access to fisheries by Aboriginal collectivities presented a clear problem for all of the countries reviewed.
- Collective access for commercial use is only beginning to be dealt with in a systematic fashion. Aboriginal peoples have increasingly used the courts to define rights to commercial access, and countries have increasingly had to come to terms with Aboriginal rights to fish.

In the United States, the *Boldt* decision provided up to 50 percent of the available harvest to tribes in the Northwest to ensure that tribal members could earn a moderate livelihood. Access is managed through a series of co-management councils that have a wide range of responsibilities in managing the resource. There appears to be no distinction made between commercial and non-commercial access. Aboriginal stewardship is provided for through co-management agreements.

In New Zealand, as described previously (in Section 7.1.1), the *Treaty of Waitangi (Fisheries Claims) Settlement Act* legislated a quota for Maori fishers and provided financing for Maori commercial participation as well as Maori stewardship of the resource. The Maori have since created a network of companies that participate very effectively in the commercial fisheries, under the supervision of the Treaty of Waitangi Fisheries Commission. Moreover, the success of Maori involvement in commercial fishing has translated into greater influence in the protection of customary fishing rights and the development of an increasing number of Maori-controlled *mataitai* fishing reserves.

In Australia, the *Mabo* decision of 1992 recognized native title to land and sea, but it did not stipulate whether this title translated into Aboriginal rights to natural resources, for either ceremonial or commercial purposes. The *Native Title Act* (1993) did, however, protect the Aboriginal right to resources, provided that it was used for "personal, domestic or non-commercial communal needs." This has been interpreted to mean that the government cannot interfere with Aboriginal fishing activities, nor do Aboriginal fishers require any form of licensing as long as they are not fishing for commercial purposes.

In Scandinavia, both Norway and Sweden recognize the Aboriginal rights of Sami engaged in the reindeer herding industry. These rights include the non-exclusive access to Crown land for herding and the non-commercial use of resources on that land. As part of this right,

each state is obligated to consult with the Sami when development initiatives (other than for the forestry industry) are perceived as causing "considerable inconvenience" to Sami activities. Furthermore, Sami have the option of participating on a county resource management board that decides on access and quota issues on Crown land. Importantly, the Sami participate in the fisheries as individuals. Finally, a Sami Parliament has been created in Norway, Sweden and Finland, as well as in Russia, to act as the main advisory body to those countries on all matters, including the fishery.

7.4 Commentary

The investigation into decision making regarding access in other jurisdictions and agricultural or natural resource sectors led to one major conclusion. Granting access, essentially free of charge, as is done in Atlantic Canadian fisheries experiencing an increase in resource abundance and/or landed value, is highly unusual in other jurisdictions and sectors. In other jurisdictions, fishers wishing to gain access to a fishery have to buy their way in. Similarly, in other agricultural or natural resource sectors in Canada, there is no free access. In the British Columbia forest sector, for example, although provision is made for new entrants (small companies), aspiring entrants are required to submit bids to purchase harvesting rights.

In a context whereby access to public fishery resources is provided free of charge (other than the regular licence fees), it is legitimate for government to consider how decisions regarding access could be used to achieve other policy objectives. Some have suggested, for example, that good corporate citizenship might be taken into account in making decisions regarding access.

More importantly, as is argued below, respect for conservation principles must clearly be imposed as a condition of access to the fishery.

8 Aboriginal and Nunavut Access

The issue of Aboriginal and Nunavut participation and access to the fishery required special consideration in the Panel's deliberations: Aboriginal participation because of the constitutional position of Aboriginal peoples, and Nunavut because of its newness as a participant in the fisheries management process. Aboriginal parties in the provinces and Nunavut require additional support to build capacity for effective participation.

8.1 Aboriginal Participation

Aboriginal peoples have been historically under-represented as participants in the Atlantic fisheries and in many parts of the Atlantic economy. Mi'kmaq, Maliseet and Passamaquoddy, Inuit and Métis leaders have worked tirelessly and diligently over the last two centuries to ensure that their way of life is respected and that they have the means to support individuals, families and communities. Regaining access to traditional activities such as fishing and hunting and ensuring that individuals and communities can participate in them as commercial activities has been an important objective of their development strategy. The department's Aboriginal Fisheries Strategy (AFS) and the *Marshall* decision by the Supreme Court of Canada have assisted substantially in furthering these objectives.

The *Marshall* decision changed the waterscape of the Atlantic fisheries. Among other things, the decision stated that the Mi'kmaq have a treaty right to catch and sell fish and to earn a moderate living from the proceeds. As Justice Binnie of the Supreme Court put it: "the treaty rights are limited to securing necessaries (which I construe in the modern context as equivalent to a moderate livelihood) and do not extend to the open-ended accumulation of wealth." The Supreme Court of Canada defined a moderate livelihood as "such basics as food, clothing and housing, supplemented by a few amenities but not the accumulation of wealth. It addresses day-to-day needs. This was the common interpretation in 1760. It is fair that it be given this interpretation today." This treaty right is a collective right.

Section 35(1) of the *Constitution Act, 1982* recognizes and affirms the existing Aboriginal and treaty rights of Aboriginal peoples. The *Marshall* decision recognizes a constitutionally protected right to fish in pursuit of a moderate livelihood. This protection changes the nature of Aboriginal participation in the Atlantic fishery from that of individuals who enjoy a privilege like that of non-Aboriginal fishers, to communities who have a right to participate commercially and to earn a certain level of income from it.

The effect of the *Marshall* decision is to require that access criteria ensure that the Aboriginal right to fish in pursuit of a moderate income is recognized as a priority, and that decision-making processes regarding access involve significant, substantial and effective Aboriginal participation.

The Panel's mandate requires members to be cognizant of arrangements made for Aboriginal fisheries under the AFS and in the wake of the *Marshall* decision. Panel members were pleased to find among non-Aboriginal fishers a willingness to share the resources with native fishers. However, their support was often contingent on all commercial fisheries obeying the same rules under DFO's management and on the condition that new native fisheries not add to the existing fishing capacity. On the other hand, some native intervenors put forward the view that they have the right to manage their own fisheries independently of DFO, as a constitutional right.

The Panel heard concerns about food fisheries taking place outside regulated fishing seasons, as well as about food fish being sold commercially. Non-Aboriginal fishers also voiced complaints about the inflation produced in the value of licences by DFO purchasing them for the benefit of Aboriginal fishermen.

Most Aboriginal fishing organizations the Panel consulted wanted more access to the fishery, emphasizing its importance to their economic development. Some were already deeply engaged in an expanding commercial fishery and were taking full advantage of new opportunities. One example is the Eskasoni Fish and Wildlife Commission, which is described below.

Under the AFS, some steps have been taken to increase Aboriginal participation in the commercial fishery. In addition, following the *Marshall* decision, some 200 inshore fishing licences have been purchased and transferred to First Nations. It is estimated that Aboriginal fishers account for 3.3 percent of all commercial lobster licences in the Maritimes and Quebec, 7 percent of the crab quota in the southern Gulf of St. Lawrence and Scotian Shelf, and 5 percent of the overall quota for shrimp. According to a survey by the Atlantic Policy Congress, 1,282 members of First Nations now work in fishing and jobs related to fishing.

Although the past decade has seen significant progress, the Aboriginal groups with whom the Panel met would like the process to be speeded up. The prospect of increased access to the commercial fishery has stimulated considerable interest in Atlantic Aboriginal communities, which see it as a way of reducing dependence on welfare and other government transfers. In Labrador, Northern Quebec and Nunavut, the commercial fishery is seen as one of a very limited number of ways

of providing increased economic opportunities to a rapidly growing population.

The government's policy is to continue to increase Aboriginal participation in the commercial fishery, and some decisions have given Aboriginal groups preferential access when increased resources became available. However, because of the need to avoid exacerbating the problem of overcapacity in the industry, the government has chosen to purchase existing licences and transfer them to Aboriginal communities, rather than to issue new ones. A difficult situation may arise in the future if a shortage of fishers willing to sell their licences to the government at reasonable prices constrains the government's ability to meet its constitutional obligations under the *Marshall* decision through a licence buy-back program.

Most Aboriginal groups consulted by the Panel expressed a strong preference for dealing directly with DFO on matters concerning access on a government-to-government basis, rather than participating with non-Aboriginal parties in decision-making groups such as those formed under Integrated Fisheries Management Plans (IFMPs). Because of their constitutional standing, they regard themselves as being in a materially different situation from other groups for whom access is a privilege rather than a right. The Panel recognizes the reasons for this approach but considers that, in the longer term when Aboriginal groups are well established in the commercial fishery, there would be practical advantages to their participation with all other parties in the decision-making process, in the interests of an integrated approach to resource management and, in particular, in the interests of conservation. In summary, the Panel recommends that Aboriginal peoples be significantly and effectively represented in all decision-making processes related to access.

8.1.1 Eskasoni Fish and Wildlife Commission

The Panel's visit to the Eskasoni reserve in Nova Scotia provided an instance of the opportunities offered to Aboriginal communities as a result of the AFS and the *Marshall* decision. Located on the shores of the Bras d'Or Lakes, Eskasoni is the largest reserve in Atlantic Canada; with a population of about 3,400 people, it benefits from a number of public services (health centre, community radio station) and a dynamic Fish and Wildlife Commission.

The Eskasoni Fish and Wildlife Commission (EFWC) was created in the 1990s with AFS funding. Its commercial fishing activities expanded after the *Marshall* decision: 100 people, on-reserve, are now fishing commercially on four vessels, two in the Bras d'Or Lakes, two in the open ocean. The EFWC is shopping for licences

for more access to the fishery. The EFWC is well integrated into the Atlantic fishing world. Its director, Charlie Dennis, sits on the FRCC; it has a creditable research program in the Bras d'Or Lakes and it collaborates with Canso Fisheries on an exploratory fishing venture.

8.2 Nunavut

The new territory of Nunavut was created on April 1, 1999, after many years of discussion and negotiations between the Inuit of the Eastern and Central Arctic and the Canadian government. Nunavut comprises almost one-fifth of Canada's total area, with a population of approximately 28,000, of whom 85 percent are Inuit, and half are under the age of 25. Of the 26 communities in Nunavut, 25 are coastal, with a historic attachment to the sea and marine resources that pre-dates European contact.

Access to the fishery in Nunavut gives rise to distinct political and constitutional concerns that must be addressed prior to any consideration of access in the Atlantic fishery generally. At a governmental level, the new territory of Nunavut is a geo-political entity akin to the existing Atlantic provinces in legislative powers and economic development interests. As in the case of southern Aboriginal fisheries, however, claims to access in Nunavut must be understood in the context of Section 35 of the *Constitution Act, 1982* and land claims agreements. The *Nunavut Land Claims Agreement*, signed by the Inuit of the Nunavut Settlement Area and the government of Canada in 1993, grants the Nunavut Wildlife Management Board (NWMB) responsibility over issues regarding access and allocation in fisheries within the Nunavut Settlement Area, which extends to the 12-mile territorial sea. Outside the Nunavut Settlement Area, the Agreement requires the federal government to seek the advice of the NWMB with respect to decisions regarding access and allocations affecting Inuit harvesting rights within the settlement area. The Agreement recognizes the importance of access to the fishery, particularly the importance of adjacency as a criterion, for economic development in Nunavut.

As the Nunavut government pointed out in its May 2001 response to the AFPR, notwithstanding the terms of the *Nunavut Land Claims Agreement*, the territory's extensive marine coastline and the Nunavummiut's historic attachment to marine resources, Nunavut's involvement in the Atlantic fishery remains limited. When Nunavut came into existence in 1999, its involvement in the Atlantic fishery was limited to approximately 27 percent of the adjacent turbot and 14 percent of the adjacent Northern shrimp fishery. Since then, Nunavut has been granted 100 percent of Canada's share of the 4,000-

ton exploratory turbot harvest in North Atlantic Fisheries Organization (NAFO) divisions 0A and 1A. However, the territory still holds no commercial groundfish licence and Nunavut fishers do not qualify for AFS funding. Nunavut officials expressed concerns about the low level of funding available for scientific research in their waters and about the lack of funding for port infrastructure.

The Minister's decision with respect to turbot in division 0A and the recent Canada–Nunavut Memorandum of Understanding on Emerging Species Development are positive steps in the right direction. Nevertheless, it is clear that Nunavut does not enjoy the same level of access to its adjacent fisheries as do the Atlantic provinces. The Panel is of the view that every effort must be made to remedy this anomalous situation. In keeping with the spirit of the *Nunavut Land Claims Agreement* and the fair and consistent application of the adjacency principle, the Panel recommends that no additional access should be granted to non-Nunavut interests in waters adjacent to the territory until Nunavut has achieved access to a major share of its adjacent fishery resources.

9 Access Criteria

In previous sections of this report, the Panel concluded that the lack of clarity of criteria for granting access does not appear to be a source of significant difficulty for new, emerging fisheries or for some intra-regional established fisheries. However, the absence of clarity is a source of great difficulty for other intra-regional established fisheries and most, if not all, established fisheries that cross regional boundaries. The point has also been made that lack of clarity not only leads to inequities, but can also pose a threat to effective resource management and particularly to conservation. In keeping with its mandate, the Panel has endeavoured to the best of its ability to refine the definitions of criteria for granting access.

In its attempt to refine these definitions, the Panel came to the conclusion that access criteria for both established fisheries and new, emerging, fisheries must necessarily be guided by overarching principles that reflect fundamental social values and constitutional norms. In the Panel's view, these principles must inform, and indeed should be applied prior to the application of access criteria to ensure that decisions regarding access are both sound and widely acceptable.

9.1 Overarching Principles

The Panel proposes three overarching principles to guide decision making regarding access, listed in order of priority:

9.1.1 Conservation

The AFPR document, *The Management of Fisheries on Canada's Atlantic Coast*, defines conservation as "sustainable use that safeguards ecological processes and genetic diversity for the present and future generations." If the principle of conservation is ignored, there is little point in discussing the sharing of resource wealth, since whatever wealth may accrue will likely prove to be no more than temporary.

9.1.2 Recognition of Aboriginal and Treaty Rights

Section 35(1) of the *Constitution Act, 1982* recognizes and affirms the existing Aboriginal and Treaty rights of Aboriginal peoples of Canada. The *Marshall* decision recognizes a constitutionally protected right to fish in pursuit of a moderate livelihood. This constitutional recognition changes the nature of Aboriginal participation in the Atlantic fishery from that of individuals who enjoy a privilege, like that of non-Aboriginal fishers, to

communities which have a right to participate commercially and to earn a certain level of income from the fishery.

9.1.3 Equity

The equity principle has both a procedural and a substantive dimension. At a procedural level, the equity principle requires the fair and consistent application of access criteria through a decision-making process that is open, transparent and accountable and that ensures fair treatment for all. At a substantive level, the equity criterion is premised on the concept of the fishery as a common, public resource that should be managed in a way that does not create or exacerbate excessive interpersonal or inter-regional disparities. Failure to respect both the procedural and substantive requirements of the equity principle will generate widespread perceptions of unfairness and exclusion.

The three principles have been listed in order of priority. The principle of conservation must be paramount: if the principle of conservation is violated, the other two principles are rendered meaningless.

Aboriginal and treaty rights are constitutionally sanctioned. Therefore, the recognition of Aboriginal and treaty rights must take precedence over the principle of equity.

Panel members believe that these three core principles must guide, and indeed should be applied prior to the application of any access criteria to specific decisions regarding access.

9.2 Traditional Access Criteria

IPAC's mandate refers to certain traditional access criteria, particularly adjacency, historic dependence and economic viability. These criteria figured prominently in the Panel's consultations. As described above, some intervenors who appeared before the Panel argued that if IPAC provided clear definitions of each criterion, this would be sufficient to resolve future disputes regarding access in the Atlantic fishery. The document summarizing the results of the AFPR consultations also reflects the view of a number of intervenors that problems regarding access to established fisheries could be easily resolved if only the criteria were clearly defined and applied in a consistent manner.

While acknowledging the importance of clarity of definition and consistency, the Panel found the following conclusions inescapable:

- Definitions of the traditional access criteria, regardless of how carefully crafted, must necessarily retain a considerable degree of elasticity.

- No single criterion or set of criteria can automatically and uniformly be applied to the many circumstances in which access issues arise.
- It is impossible to assign weights to the various criteria that would be applicable in all circumstances.
- No single criterion, set of criteria or assigned ranking would be universally acceptable.

As discussed above, differences about the meaning of historic dependence illustrate the difficulty of crafting hard and fast definitions. Some intervenors argued that historic dependence does not apply to relatively new fisheries, while others argued that even a few years of attachment to a fishery is sufficient to establish dependence (particularly in the context of the groundfish collapse). Some argued that historic dependence relates to a specific stock; others argued that dependence relates to the waters traditionally fished (again in the context of the groundfish collapse). Similar differences arose in defining adjacency. While some intevenors argued that adjacency is primarily relevant in the context of inshore fisheries such as the lobster fishery, where its application has never been in dispute, others argued that adjacency extends to offshore fisheries. Some argued that adjacency should apply to communities directly adjacent to the fishery, while others argued adjacency should apply to provinces adjacent to the fishery resource.

It follows that judgement must be employed in applying the criteria to specific cases and in weighing their importance. The central question then becomes the process by which judgement is exercised, which will be discussed in the last part of this report.

While the Panel recognizes the inherent difficulties in this exercise, it has attempted to address the crucial question set out in its mandate, of providing clearer definitions of the traditional criteria. The Panel agrees that established definitions of the criteria, interpreted and applied in a manner consistent with overarching principles of conservation, recognition for Aboriginal and treaty rights and equity, as set out above, should lead to better decisions regarding access.

The Panel therefore puts forward the following definitions of the traditional criteria.

9.2.1 Adjacency

The adjacency criterion requires that priority of access should be granted to those who are closest to the fishery resource in question. The adjacency criterion is based on the explicit premise that those coastal fishing communities and fishers in closest proximity to a given fishery should gain the greatest benefit from

it, and on the implicit assumption that access based on adjacency will promote values of local stewardship and local economic development. In the case of near-shore and inshore fisheries, and sedentary species, the application of adjacency as the sole criterion is most compelling. However, as the fishery moves to the mid-shore and offshore, and as the species fished become more highly migratory and mobile, adjacency as the only criterion for decisions regarding access becomes harder to justify. In such cases, adjacency cannot serve as the exclusive criterion for granting access, but must be weighed along with other criteria, including historic dependence, in particular.

9.2.2 Historic dependence

The historic dependence criterion requires that priority of access be granted to fishers who have historically participated in and relied upon a particular fishery, including those who developed the fishery. Depending on the nature and history of the fishery, the requisite period of dependence can vary from a few years to many decades. The historic dependence criterion is based on the premise that fishers who have historically fished a particular stock should enjoy privileged access to that resource to ensure their continued economic stability and viability, as well as that of the coastal communities from which they come. The historic dependence criterion is most compelling when applied to a particular species that has been fished over a significant period. When the reliance on a stock is relatively recent, or when the historic dependence is to fishing waters or the fishery generally rather than to a particular species, other criteria such as adjacency may be more applicable.

9.2.3 Economic viability

The economic viability criterion requires that decisions regarding access promote, rather than compromise, the economic viability of existing participants in a particular fishery, as well as that of potential new entrants to that fishery. The economic viability criterion is based on the premise that decisions regarding access should contribute to the economic resiliency and stability of individual fishers and of the fishing industry as a whole. At the level of the fishing enterprise, economic viability focuses on factors such as capacity to fish, ability to comply with last-in-first-out rules and sound business planning. At a broader level, economic viability looks at factors such as relative economic return and value-added to the fishery, as well as at stability of employment in the processing sector and economic benefits to dependent coastal communities. Properly applied, economic viability should

complement other access criteria in ensuring an economically and environmentally sustainable fishery.

The Panel recognizes that the foregoing definitions are broad and require balancing. However, given the diversity of the Atlantic fishery, Panel members do not believe that a more precise set of definitions or rigid ranking would be workable or could gain widespread acceptance.

9.3 Conservation as an Additional Criterion

In addition to the three traditional criteria, the Panel proposes a fourth criterion, namely conservation. Conservation has been listed as one of three overarching principles; furthermore, all parties agree that conservation exists as an *implicit* criterion. Hence, it may appear to be unnecessary, if not redundant, to propose conservation as an *explicit* criterion. Indeed, many intervenors regarded conservation as a given (see Section 4).

The members of IPAC do not, however, accept that conservation can safely be left as a given, as an implicit criterion since implicit criteria are easily relegated to the background and ignored. The Panel therefore proposes the following definition of the conservation criterion:

> The conservation criterion requires that decisions regarding access promote conservation, not only of discrete stocks, but of fish habitat and the ecosystem as a whole. The application of the criterion requires that priority be given to environmentally responsible fishers engaging in sustainable fishery practices, subject to verifiable assessment based on past practice, susceptibility to effective monitoring, direct and indirect contribution to the enhancement of knowledge and other factors related to conservation. In view of its pre-eminence as a principle underlying Canadian fisheries management, the conservation criterion should be applied to all access decisions independently of any other criteria which might also be appropriate.

The significance of an explicit conservation criterion is that it would require whatever group, body or individual that is called upon to pass judgement on requests for access to take certain specific actions. The group, body or individual would be required by the criterion to assess the likely impact on the conservation of the resource, in both the near and long terms, that could be expected to flow from granting the request. It goes without saying that the assessing entity would have to be able to call upon unbiased scientific expertise in responding to the requirements of the conservation criterion.

The granting of access can pose a potential threat to conservation in at least two ways. First, the granting of access may draw into the fishery both physical (vessels) and human capital which cannot be readily shifted out of the fishery should reduced harvests be called for. Needless to say, if there are few alternative uses for that capital, calls for reduced harvest levels, should the need arise, will be vigorously resisted. The consequences for conservation of the resource could prove to be disastrous.

The history of Northern cod is instructive, as reported by the Fisheries Resource Conservation Council (FRCC) (*A Groundfish Conservation Framework for Canada*, 1997). By the mid-1980s, it was realized that the target rate of fishing mortality (percentage of the biomass taken through harvests) was being greatly exceeded. Achieving the target rate of fishing mortality would have required a substantial reduction in the TAC. Since fleets and fishers could not be readily shifted out of the fishery, proposed reductions in the TACs met with intense resistance. A compromise, referred to as the "50 percent rule," was reached, whereby the planned rate of fishing mortality for the coming season would be set half-way between the current actual rate of fishing mortality and the "safe" target rate.

There is, of course, a long list of factors that led to the collapse of the Northern cod resource. Although the 50 percent rule was not the only cause of the collapse, it was a significant factor.

Another example of the threat to conservation posed by increased access, cited previously, is the Newfoundland snow crab fishery. It will be recalled that the number of temporary seasonal permits ballooned from 400 in 1995 to 2,500 in 2000. The Panel noted, with some concern, that holders of temporary seasonal permits are now demanding that their temporary permits be converted into permanent licences; that the vessels appear to have few, if any alternatives; and finally that the resource abundance is known to be cyclical. There is absolutely no guarantee that the current high level of abundance will continue indefinitely. It can be anticipated that, if there are calls for substantial reductions in the TAC due to fluctuations in abundance of the resource, the calls will be met with significant resistance. The potential consequences for the resource are too obvious to need stating.

The Panel therefore would argue that before access to abundant resources is granted on a "temporary" basis, where the abundance is recognized to be ephemeral, then proper application of the conservation criterion would dictate that a clear exit strategy first be put in place.

The second way in which the granting of access can pose a threat to conservation is somewhat more subtle. As has been noted elsewhere in

this report, DFO has been attempting to foster a "conservationist ethic," which can be seen as a willingness to invest in the resource. However, if those who are being encouraged to invest in a resource know that returns on the investment will be significantly reduced through the granting of additional access, then obviously the incentive to invest in conservation will be lost.

Needless to say, those already established in a particular fishery will maintain that *any* increase in returns due to increases in resource abundance and/or landed value constitutes a fair return on their investment in the resource. Once again, sound judgement has to be brought to bear on finding a balance.

In any event, Panel members believe that conservation must be more than a principle; it must be set forth as an explicit criterion, and as *the* overriding criterion. Not to do so runs the risk of ensuring that access programs designed to share the wealth will instead prove to be the means of destroying the wealth from increased resource abundance and/or landed value.

10 The Decision-Making Process

The Panel has concluded that there are severe limits to the degree of precision that can be achieved in providing reasonable definitions and ranking of criteria for granting access. Judgement must be brought to bear in applying the criteria. Consequently, the way in which judgement is applied — the decision-making process — becomes crucial in resolving issues related to access. This section commences by examining the desired qualities of any decision-making process regarding access, as suggested by the Panel's research and consultations.

10.1 Desired Qualities of a Decision-Making Process

The Panel's consultations clearly revealed that the great majority of participants in the Atlantic fishery want a decision-making process characterized by the following qualities:

1. Expertise: the people making decisions about access are well informed about the fishery and about issues related to access.
2. Independence: the process of decision making, as well as the people responsible for its implementation, are not controlled by parties with a vested interest in the outcome, including governments.
3. Transparency: the process is open to scrutiny and does not include hidden or secret influences.
4. Fairness: the same rules apply to all.
5. Inclusiveness: all interested and affected parties are able to participate effectively.

In terms of operating procedures, intervenors generally agreed that any decision-making process should be:

1. Accessible: the process for applying for access to the fishery should be simple.
2. Principled: the principles and criteria for arriving at decisions should be known in advance and clearly guide the work of decision makers so as to lead to consistent outcomes.
3. Structured: the steps used in arriving at decisions, guided by principles and criteria, should be clear and explicit.
4. Accountable: the advice provided should be public and supported by reasons, and the decisions taken should be

rational and clearly seen to follow the guiding principles and criteria, as well as agreed-upon procedural rules.

In general terms, these are the operating procedures to be expected from a fair and impartial public decision-making process within current Canadian administrative practice as outlined, for example, in the Auditor General's report to the House of Commons for 1999 (Chapter 23). The University of Victoria's Institute for Dispute Resolution heard similar views about the desired qualities of a decision-making process in its examination of a parallel issue, allocations in the Pacific salmon fishery. The Panel wishes to emphasize that, in its view, these qualities should apply to all decision-making processes in Atlantic fisheries, from local to Atlantic-wide processes.

The Panel has noted that *within* certain DFO regions, the process for granting access to fisheries experiencing increased resource abundance and/or landed value appears generally to be transparent, consistent and equitable. On the other hand, in some intra-regional fisheries, and in virtually all cases involving more than one province or territory, the process for granting access does not meet the desired characteristics. Throughout its consultations, the Panel heard a series of complaints about the politicization of the process, the "secret" manner in which decisions regarding access are made and the inconsistent manner in which the criteria are implemented, particularly with regard to inter-regional decisions regarding access.

The controversial Northern shrimp allocation for the year 2000 was a factor leading to the establishment of IPAC. As noted in an earlier section of this report, Panel members were struck by the fact that intervenors on both sides of the controversy complained about the seemingly arbitrary and illogical manner in which access criteria had been applied.

It is worth re-emphasizing why transparency, independence and fairness, as well as clearly stated rules of operation, do in fact matter. If a genuinely effective "top down" resource management system were in place, these characteristics would be of limited importance. There might be complaints from regions and industry groups, but the resources would be effectively protected.

However, an effective "top down" resource management system in the fishery has proven to be unattainable, as the AFPR discussion document makes abundantly clear. That is why the document sets forth an "incentive adjusting approach" to resource management, which emphasizes co-management, shared stewardship and the development of a conservationist ethic among stakeholders.

The point has already been made that this approach to resource management will work if and only if the stakeholders have good reason to take the long view and find it in their own economic/social interests to invest in conservation of the resource. A lack of transparency, consistency and perceived fairness in the decision-making process creates immense uncertainty in the minds of stakeholders. This uncertainty, in turn, is severely damaging to any attempt to establish co-management regimes and a conservationist ethic. It can be stated without fear of contradiction that, if the decision-making process lacks transparency, consistency and fairness, the department's attempts to foster co-management and a conservationist ethic will be an exercise in futility.

10.2 Current Models

Decision-making processes that satisfy some of the qualities described above already exist within Canadian fisheries management. Others have been proposed.

For example, the Developing Species Advisory Boards, made up of industry participants, advise DFO managers on sharing expanding resources, in new and emerging fisheries and in established fisheries experiencing an increase in resource abundance and/or landed value. Resolution of issues related to sharing access is then included in Integrated Fisheries Management Plans (IFMPs) for specific stocks. Many intervenors expressed satisfaction with the work of these boards.

The Fisheries Resource Conservation Council (FRCC) was created in the wake of the Northern cod collapse as a mechanism for increasing transparency and reducing political influence in setting TACs in Atlantic groundfish stocks. The FRCC brings in industry participation and makes public recommendations to the Minister of Fisheries. While many intervenors expressed some criticism of the FRCC, virtually all agreed that its presence had led to a significant improvement in resource conservation. Some intervenors expressed doubt about whether the FRCC model, which works well for setting quotas, could be applied to the more controversial issue of access.

The Independent Review of the Pacific Salmon Fishery conducted by the University of Victoria's Institute for Dispute Resolution has already been mentioned. While the issues it considered — the management of the salmon harvest, a proposed Pacific Allocation and Licensing Board and policy development processes — are different from those addressed by IPAC, the Institute's report also emphasized the need for a consistent and transparent decision-making process.

10.3 Options

Under the current *Fisheries Act*, the Minister has absolute discretion in granting access. In light of this fact, it is not surprising that lobbying and political considerations play a major role in decisions regarding access. In examining how the process could be improved, the Panel examined four options.

10.3.1 Improved status quo

After examining whether the existing system could be improved simply by providing clearer definitions of the principles and criteria for determining access, the Panel concluded that it is not possible to provide a formula that would apply to all cases and/or satisfy all participants. Some measure of judgement, based on local knowledge and a holistic approach to issues, must be exercised. In regard to local and regional issues, the Panel has seen that DFO can sometimes lead the industry to satisfactory solutions for sharing access. In cases of inter-regional or interprovincial conflicts, however, issues can become extremely political and the process breaks down. Finally, because of the fundamental principle that recommendations made by government officials to the Minister must remain confidential, transparency is ultimately impossible and decisions are often seen as arbitrary and capricious.

10.3.2 Ad hoc panels

Special panels, composed of respected individuals without vested interests in the fishery, or at least in the outcome of decisions, could be appointed to advise the Minister on specific cases as the need arises. The final decision would continue to rest with the Minister, but the panels' work would be subject to operational rules as described above and, since their recommendations would be public, this option would satisfy transparency and accountability requirements.

This option has much to recommend it and could satisfy many of the requirements for a decision-making process regarding access. Members could be chosen as required for the task at hand and panels could achieve rapid results by focusing on a single issue; their ad hoc nature would also favour administrative simplicity.

On the other hand, a recent decision on the sharing of turbot stocks by an ad hoc panel did not meet universal approval. There is a risk that decisions by such arbitration panels may be perceived as regionally biased. Furthermore, ad hoc, single-issue panels could not easily acquire the experience necessary to ensure consistency and continuity in the application of the principles and criteria for

granting access, or to gain the confidence of the fishing community.

10.3.3 An advisory board

Following the FRCC model, an advisory board dealing with issues of access to fisheries expanding in resource abundance and/or landed value could be mandated to advise the Minister through a consultative and deliberative process leading to public recommendations. The final word would still rest with the Minister.

Such a body could limit itself to issues that could not be resolved satisfactorily within individual DFO regions, or that involved multiple regions or the interests of more than one province or territory. A standing board could progressively acquire the experience to achieve a consistent approach in interpreting and applying principles and criteria regarding access. It could also ensure transparency and reduce the influence of lobbying.

The administrative requirements of a standing board would, of course, be greater than those of an ad hoc panel, but they would probably be no greater than those of the FRCC, which offers a working model. However, appointments to such a board would have to be made very carefully, on the basis of wide consultation, for the board to be truly effective and credible. A possible disadvantage is that the creation of a permanent structure could be perceived as adding to an already heavy bureaucratic process.

10.3.4 A quasi-judicial board

The final option would be to create a quasi-judicial body that would actually make final decisions in place of the Minister. Some experienced observers of the fishery spoke favourably of this option as the one most likely to eliminate political interference in decision making regarding access. Others insisted that the Minister, who is after all responsible to Parliament, should retain the final decision-making authority. Creating such a board would require a change in the *Fisheries Act*.

10.4 An Atlantic-wide Fisheries Access Board

As reported in Section 4, there was near-universal criticism of the lack of transparency, politicization and the role of lobbying in the present decision-making system. On the other hand, opinions were divided on the desirability of creating some kind of independent body to play a part in decisions regarding access.

In the Panel's view, those who oppose the creation of such a body cannot have things both ways. If they want better decisions, then there must be changes in the decision-making process and the institutions that play a part in it. If they oppose such changes, then they must expect that the well-established relationships between the participants in the industry, their various lobbyists, departmental officials and Ministers will continue to work the same way as in the past, with the same results.

Given the desired qualities of a process for granting access to new and emerging fisheries, or established fisheries expanding in resource abundance and/or landed value, and in support of the principles of both subsidiarity and continued Ministerial responsibility, the Panel has come to the following conclusions:

1. Intra-regional processes for granting access should be left untouched where they are transparent, seen to be fair, respect the principles of conservation and equity, and recognize Aboriginal and treaty rights. Indeed, the development of processes in Atlantic fisheries for the granting of access that do not require the constant submission of disputes to the Minister for resolution is to be strongly encouraged.
2. For those instances in which issues concerning access cannot be settled satisfactorily through existing processes, maintaining the status quo (i.e., direct appeals to the Minister) cannot be a way of getting better decisions. Transparency, consistency and fairness will continue to be forfeit, with all that implies for resource management.

The Panel therefore recommends that an independent, Atlantic-wide Fisheries Access Board (hereafter "the Board") be established, with the following mandate and terms of reference.

10.4.1 Mandate

The Board would:

1. Provide advice to the Minister of Fisheries on issues regarding access which have not been settled satisfactorily by existing processes;
2. Review decisions about access at the request of the Minister;
3. Review intra-regional decisions about access where a party satisfies the Board that such decisions violate the principles of conservation, Aboriginal and treaty rights or equity;

4. Advise the Minister on policies concerning access; and
5. Consult with the FRCC on the consequences of decisions about access for conservation of resources.

The fifth component of the proposed mandate arises from the importance of the conservation criterion. That component would, however, be severely limited in usefulness if the FRCC's advisory duties continue to be confined to groundfish. The FRCC's terms of reference (4.4) state that "in the first instance, the Council will address groundfish, and then subsequently take on responsibility for pelagic and shellfish species." Expansion of the FRCC's duties was therefore clearly envisaged when the FRCC was put in place. As a subsidiary recommendation, therefore, IPAC urges that the FRCC now be called upon to take on responsibility for providing advice on the conservation of pelagic and shellfish species. The Panel notes, in passing, that pelagic and shellfish species combined now account for almost 90 percent of the value of landings in Atlantic Canada.

10.4.2 Membership

The Board should consist of people knowledgeable in the fishery without a direct vested interest in the outcomes of the Board's decisions. The Chair should be selected by the Minister in consultation with the five provinces and Nunavut on the basis of names submitted by participants in the industry, the provinces and Nunavut, and Aboriginal communities. Members (six or seven in number) should also be appointed by the Minister on the advice of the Chair, industry participants, Aboriginal groups, the department, and the provinces and Nunavut. Members of the Board should be appointed on their own merits and not as representatives of regions, provinces or fleet sectors. Nevertheless, membership should strive for a balance in terms of distribution of regional and other interests, and include Aboriginal representation as well as public interest participation. Membership could be for three-year staggered terms, renewable once.

An important question is whether governments should be members of the Board. The provinces and Nunavut do have membership on the FRCC and by all accounts play a very constructive role, for example in assessing the scientific evidence that is presented. However, the Board's main function would be to advise on who should be given access to wealth, from what region. Consequently, each provincial/territorial government would be duty-bound to protect its own interests, and would therefore be seriously constrained in giving due weight to broader considerations.

Insofar as the federal government is concerned, it would of course be inappropriate for federal officials to participate, other than as sources of factual information, in the deliberations of a body whose purpose is to develop advice to a federal Minister.

The Panel concludes, therefore, that governments should not be represented on the Board.

10.4.3 Procedures

Where the Board is required to address a particular issue regarding access, the following procedures would apply:

1. Affected parties would be notified that a recommendation was to be made on a particular issue regarding access;
2. Affected parties would also be informed of the principles and criteria to be applied;
3. The parties could make written submissions to and/or appear before the Board to explain their positions;
4. Following the Board's hearing of the issue, the parties could provide further clarification or information in support of their position; and
5. Following its decision, the Board would provide reasons for any decisions or recommendations which were made, and these would be made public at the same time as they are given to the Minister.

10.4.4 Meetings

1. The Board would meet as required to consult and deliberate on cases referred to it by the Minister.
2. It would also meet at least once a year to review and report to the Minister on policies regarding access.
3. The Board would consult, as needed, through public meetings, with the fishing industry, communities, Aboriginal groups and other interests concerned about access to marine resources, as well as with provincial and DFO officials.

10.4.5 Reporting

1. The Board would issue its recommendations to the Minister as a public report, available to all at the same time as it is submitted to the Minister.

2. The Board's reports would explain the reasons for its recommendations or decisions in light of the guiding principles and criteria.

10.4.6 Administrative support

The Board's offices should be located within the Atlantic area and should be supported by a small secretariat funded by DFO, but not housed in DFO offices.

11 Conclusions

IPAC's review of decisions regarding access in Atlantic fisheries found some instances in which processes for granting access work well; however, there are numerous instances in which concerns about criteria and processes for granting access are fully justified. Current definitions of access criteria are open to wide and divergent interpretations. The process of decision making regarding access has often been characterized by a lack of transparency, consistency and perceived fairness. The Panel also concluded that, in addition to leading to inequities, flawed mechanisms for granting access represent a threat to effective resource management.

11.1 Overarching Principles

The Panel noted the absence of explicit overarching principles for the granting of access, and argues that such principles, reflecting fundamental social values and constitutional norms that underpin the Atlantic fishery, are required.

Recommendation #1

As a first step towards improving mechanisms for granting access, the Panel therefore recommends that:

All access decisions should be based on three overarching principles, which are listed below in order of priority:

1. Conservation of the resource;
2. Recognition of Aboriginal and treaty rights; and
3. Equity.

11.2 Conservation

Conservation is of such importance that it should, in the Panel's view, stand both as an overarching principle and as an explicit criterion of access. Panel members were concerned that, while all parties recognize its importance, conservation is, at best, an implicit criterion of access that can easily be relegated to the background, with potentially disastrous consequences for the future of the resource.

Recommendation #2

The Panel therefore recommends that:

Conservation be made an explicit criterion of access, universally applicable in all decisions regarding access, and that conservation be recognized as the primary access criterion.

The Panel defines the conservation criterion as follows:

The conservation criterion requires that decisions regarding access promote conservation, not only of discrete stocks, but of fish habitat and the ecosystem as a whole. The application of the criterion requires that priority be given to environmentally responsible fishers engaging in sustainable fishery practices, subject to verifiable assessment based on past practice, susceptibility to effective monitoring, direct and indirect contribution to the enhancement of knowledge and other factors related to conservation. In view of its pre-eminence as a principle underlying Canadian fisheries management, the conservation criterion should be applied to all access decisions, independently of any other criteria which might also be appropriate.

11.3 Definitions of Traditional Criteria

IPAC was mandated to improve the definitions of the traditional criteria for granting access: adjacency, historic dependence and economic viability. The Panel was also asked to rank these criteria in order of importance.

Recommendation #3

The Panel therefore recommends the following definitions:

1. Adjacency

The adjacency criterion requires that priority of access should be granted to those who are closest to the fishery resource in question. The adjacency criterion is based on the explicit premise that those coastal fishing communities and fishers in closest proximity to a given fishery should gain the greatest benefit from it, and on the implicit assumption that access based on adjacency will promote values of local stewardship and local economic development. In the case of near-shore and inshore fisheries, and sedentary species, the application of adjacency as the sole criterion is most compelling. However, as the fishery moves to the mid-shore and offshore, and as the species fished become more highly migratory and mobile, adjacency as the only criterion for decisions regarding access becomes harder to justify. In such cases, adjacency cannot serve as the exclusive criterion for granting access, but must be weighed along with other criteria, including historic dependence, in particular.

2. Historic dependence

The historic dependence criterion requires that priority of access be granted to fishers who have historically participated in and relied upon a particular fishery, including those who developed the fishery. Depending on the nature and history of the fishery, the requisite period of dependence can vary from a few years to many decades. The

historic dependence criterion is based on the premise that fishers who have historically fished a particular stock should enjoy privileged access to that resource, to ensure their continued economic stability and viability, as well as that of the coastal communities from which they come. The historic dependence criterion is most compelling when applied to a particular species that has been fished over a significant period. When the reliance on a stock is relatively recent, or when the historic dependence is to fishing waters or the fishery generally rather than to a particular species, other criteria such as adjacency may be more applicable.

3. Economic viability

The economic viability criterion requires that decisions regarding access promote, rather than compromise, the economic viability of existing participants in a particular fishery, as well as that of potential new entrants to that fishery. The economic viability criterion is based on the premise that decisions regarding access should contribute to the economic resiliency and stability of individual fishers and of the fishing industry as a whole. At the level of the fishing enterprise, economic viability focuses on factors such as capacity to fish, ability to comply with last-in-first-out rules and sound business planning. At a broader level, economic viability looks to factors such as relative economic return and value-added to the fishery, as well as at stability of employment in the processing sector and economic benefits to dependent coastal communities. Properly applied, economic viability should complement other access criteria in ensuring an economically and environmentally sustainable fishery.

11.4 An Atlantic-wide Fisheries Access Board

The Panel concluded that it was impossible to provide definitions of the traditional criteria which were more precise and at the same time universal in both application and acceptability. It was equally impossible to produce a ranking of the traditional criteria that would be universal in both application and acceptability. The Panel concluded, therefore, that judgement has to be used in applying access criteria.

That conclusion led directly to the question of how such judgement is to be applied. The Panel could find no satisfactory means of addressing the problem by simply improving the status quo since it is not possible to recommend measures that would apply to all cases and satisfy all participants. At the same time, however, Panel members have no desire to recommend solutions that threaten decision-making mechanisms for granting access that are currently producing satisfactory results.

The Panel examined three possible options for a board that would address decisions regarding access:

1. Ad-hoc panels;
2. An advisory board; and
3. A quasi-judicial board.

Of these, the Panel concluded that the second option, an advisory board, was the best option.

Recommendation #4

The Panel therefore recommends that:

An independent Atlantic-wide advisory board be established that would serve as a default mechanism to address those decisions regarding access that cannot be resolved in a satisfactory manner within Atlantic Canada.

11.5 Fisheries Resource Conservation Council

The Panel has outlined the proposed mandate, membership, procedures and administrative arrangements that such a board would require to operate effectively. In addition, since the Panel recommends that conservation be made an explicit access criterion, the Board would be required to address itself to the consequences of decisions about access for conservation. It would be desirable for the Board to consult with the FRCC on such issues. The FRCC would, however, be of very limited value to the Board if its mandate continued to be restricted to groundfish.

Recommendation #5

The Panel therefore recommends that:

The FRCC be called upon, as allowed for in its original terms of reference, to take on responsibility for providing advice on the conservation of pelagic and shellfish species, as well as on groundfish species.

11.6 Nunavut

During the course of its consultations, the Panel examined the situation prevailing in Nunavut, which Panel members came to regard as a special case. The Panel found that Nunavut does not enjoy the same level of access to its adjacent fisheries as do the Atlantic provinces.

Recommendation #6

In keeping with the spirit of the *Nunavut Land Claims Agreement*, and and the fair and consistent application of the adjacency principle, the Panel therefore recommends that:

No additional access should be granted to non-Nunavut interests in waters adjacent to Nunavut until the territory has achieved access to a major share of its adjacent fishery resources.

11.7 Aboriginal Participation

Recommendation #7

Finally, in view of the constitutional status of Aboriginal people's rights relating to the fishery, the Panel recommends that:

Aboriginal peoples be significantly and effectively represented in all decision-making processes related to access in Atlantic Canada.

Appendices

Appendix 1 – Terms of Reference

Independent Panel on Access Criteria for the Atlantic Coast Commercial Fishery

As a means to make more constructive progress towards achieving an open and transparent access and allocation decision-making process, the Minister of Fisheries and Oceans, with the concurrence of the Atlantic Council of Fisheries and Aquaculture Ministers (ACFAM), has agreed to accelerate a portion of the work on access and allocation decision-making originally planned for Phase II of the Atlantic Fisheries Policy Review (AFPR).

This involves the creation of an independent panel to review decision-making criteria for new or additional access in a commercial fishery that has undergone a substantial increase in resource abundance or landed value, or in a new or emerging fishery (Phase III Commercial Licences) on the Atlantic Coast. This panel will be known as the Independent Panel on Access Criteria (IPAC).

Background

The AFPR was launched in May 1999 to create a consistent and cohesive policy framework for the Atlantic Coast fishery. This policy review is being conducted in two phases:

- the first phase, now underway, focuses on developing the required direction and principles for managing Atlantic coast fisheries over the long term, including establishing general access and allocation principles to guide decision-making; and
- the second phase will focus on how to put the policy framework and principles into operation.

Proposed access and allocation principles are outlined in the AFPR discussion document, *The Management of Fisheries on Canada's Atlantic Coast*. Public consultations on this document will occur in March and April, 2001. More detailed discussions on specific elements of the issues discussed in the access and allocation section of the AFPR discussion document are scheduled for consideration in the second phase of the AFPR. DFO remains committed to the successful completion of the policy review. The creation of a panel to provide advice and recommendations on access decision-making criteria should not detract from the AFPR or prejudge the results of public consultations on the broader principles and issues.

Context

The current *Fisheries Act* authorises the Minister to issue licences or leases to harvest or use the fisheries resources. The Minister must take into account relevant considerations in making these decisions while ensuring his/her legal responsibilities with respect to conservation are met and that there is compliance with obligations concerning Aboriginal groups and international agreements. This absolute discretion of the Minister to provide access to wealth from the fisheries, that is, the authority to alter existing shares or arrangements or to issue new fishing licenses or leases, is extraordinary within the Canadian system of government.

By access and allocation we mean:

> **Access:** the opportunity to harvest or use the fisheries resource, generally permitted by licenses or leases issued by DFO under the authority of the Minister of Fisheries and Oceans. Opportunities are affected by the requirement of DFO to take into account Aboriginal and treaty rights to fish and international obligations when providing those opportunities.
> **Allocation:** the amount or share of the fisheries resource or allowable catch that is distributed or assigned by the Minister of Fisheries and Oceans to those permitted to harvest the resource.

There are several related sources of tension surrounding the power of the Minister on access and allocation decisions.

- There is a concern that the objectives or principles that govern access and allocations are unclear and decisions are made "in secret". Various factors are taken into account, but many argue that there is no consistency in the application of these criteria.
- There are controversies about access, allocations and sharing arrangements throughout the commercial fishery. In some cases, there is a concern about the perceived fairness of particular allocations and/or sharing arrangements, and about their duration.
- Because access to wealth in the form of fishing opportunities is distributed at the discretion of the Minister, it is not uncommon for people to try to improve their chances by lobbying the Minister and the department. This generates criticism that decision-making is "political" and non-transparent.
- Disputes over access and allocation arrangements and concerns about the fairness of the decision-making process have continued for some time, and there is disagreement

about the role that DFO and its Minister should play in this area. These ongoing disputes over access and allocations detract the Minister, the department, resource users and others from the desired focus on conservation.

In 2000, the allocation of northern shrimp to PEI interests provoked strong opposition from the province of Newfoundland and Labrador, Newfoundland fishing interests and other provinces and fishing interests. This decision, and the reaction to it, has highlighted a more fundamental lack of consensus about the criteria guiding access and allocation decisions, and the process for making decisions.

Direction to the IPAC

The Mandate of the IPAC

As indicated in the previous section on context, there are many problems associated with decision-making on access to, and allocation of, the resource in commercial fisheries. The IPAC is not asked to consider all of these problems. The Atlantic Fisheries Policy Review (AFPR) will consider the broader principles and issues associated with access and allocations.

The IPAC's role is to provide recommendations towards a solution to the following problem:

The current criteria that govern decision-making when providing access to new or additional entrants in a commercial fishery that has undergone substantial increase in resource abundance or landed value, or in a new or emerging fishery (Phase III Commercial Licences), remain poorly defined. Furthermore, the relative ranking or weight of each criterion in the decision-making process is largely unknown and the process for making these decisions is unclear.

Scope

The mandate of the IPAC is to provide recommendations on decision-making criteria surrounding who will be granted new access to a commercial fishery that has undergone a substantial increase in resource abundance or landed value, or in a new or emerging fishery (Phase III Commercial Licences). It is not the mandate of the IPAC to determine when a fishery has undergone a substantial increase in abundance or landed value. What constitutes a "substantial increase" may vary from fishery to fishery, and is determined by DFO in consultation with stakeholders.

Fleets and license holders may be concerned that recommendations by the IPAC will take precedence over their own attempts to arrive at a

solution on access and allocation issues. Industry should be reassured that, consistent with the goal of the AFPR, the department continues to promote industry development of workable and satisfactory solutions to access and allocation challenges. The results of this review of access decision-making criteria will apply when current processes do not produce satisfactory results and the issue is referred to government. It is likely, however, that industry stakeholders may find the additional clarity on these concepts useful as they arrive at their own solutions.

The IPAC is reminded that the direction in the AFPR points to fleets and license-holders one day having responsibility to solve many of their own resource allocation problems including those dealing with new commercial participants. In some cases, Integrated Fisheries Management Plans have already established criteria for allowing new access. The recommendations of the IPAC are not meant to overturn these initiatives.

IPAC's recommendations will not apply to the re-opening of fisheries under moratoria. These fisheries are not considered to be new fisheries, and policies are already in place to deal with this issue.

Specific reference must also be made with respect to the IPAC's mandate on Aboriginal fisheries. The *Marshall* decision has served to clarify certain treaty rights related to access to the fisheries, and these are being addressed in specific treaty and rights processes led by the Department of Indian and Northern Affairs with specific direction from DFO on fisheries access initiatives. Neither the AFPR nor the work of the IPAC will replace these specific processes for interpreting and accommodating Aboriginal rights to commercial access, nor for addressing specific issues emerging from increased Aboriginal involvement in the commercial fishery. However, because of the expanded Aboriginal presence in the commercial fisheries, the IPAC's work must be common to all in the fishery.

Objectives

The IPAC will have three main objectives:

1. Seek Understanding

The IPAC will need to gain an understanding of the context and history of the DFO's fisheries management policies, especially those related to access and allocation. The IPAC will need to understand how previous access and allocation decisions were made, what decision-making criteria were used, and how those criteria were applied. However, it is not the role of the IPAC to provide advice with respect to previous access and allocation decisions nor is it their

role to make recommendations to remedy perceived wrongs in the current access arrangements.

It will be important for the IPAC to develop an understanding of the different nature of the fisheries on the Atlantic coast and the differences in approaches to managing them, and providing for access to them.

The IPAC will also need to become familiar with the work of the AFPR and other relevant policy documents.

The IPAC should find it useful to examine access criteria and mechanisms used in other jurisdictions and natural resource sectors.

2. Undertake Consultations

The IPAC is expected to carry out and oversee consultations on access decision-making criteria. Consultations will be held in the form of meetings and discussions with the governments of the Atlantic Provinces, Quebec and Nunavut; a broad cross-section of resource users; fishing industry organizations; and, Aboriginal organizations. The IPAC may wish to consult with the External Advisory Board to the AFPR.

A variety of consultative processes may be used and cost saving approaches are encouraged, but any approach will have to be impartial and allow concerned groups and individuals full access to IPAC members.

The IPAC will also be expected to operate in an open and transparent fashion. Summaries of consultations and all briefs and submissions received by the IPAC will be publicly available (subject to federal and provincial laws). The IPAC is expected to provide the Minister with a written public report. In addition, the IPAC is also expected to provide interim reports, either verbal or written, to the Minister of Fisheries and Oceans and senior DFO officials at regular intervals. The IPAC Chair will also be expected to provide a briefing as part of the regular ACFAM process to provincial and territorial ministers. Provincial officials will also be briefed through the FPAFC Working Group.

The IPAC will be expected to draw on the technical expertise of Fisheries and Oceans officials. Additionally, the members may wish to avail themselves of independent technical expertise.

3. Provide Specific Recommendations

The IPAC is expected to produce a public report to the Minister of Fisheries and Oceans with impartial, thoughtful and practical recommendations for access criteria to guide decision-making, including:

- Criteria to guide decision-making when providing access to new or additional entrants in changing commercial fisheries (where it has been determined there is a substantial increase in resource abundance or landed value) or in new/emerging fisheries (Phase III Commercial Licences), taking into consideration the direction proposed in the AFPR discussion document;
- The appropriateness of current access decision-making criteria;
- Practical definitions of the terms associated with those criteria including, but not limited to, adjacency, historic dependence, fairness, equity, and the economic viability of existing fleets;
- Advice on their relative ranking or weight in the decision-making process; and
- How those access criteria would be applied taking into consideration the profound differences among fisheries and fleet sectors on the East Coast. For example, adjacency might be weighted differently for a highly migratory species (tuna) than a sedentary one (crab).
- Based on the IPAC's examination of access criteria used in other jurisdictions and natural resource sectors, report on the various mechanisms employed in making access decisions and their feasibility for use in the Atlantic fishery.
- Consistent with the direction outlined in the AFPR discussion document, the IPAC is asked to provide general advice to the Minister on the process used for taking access decisions in changing or new fisheries and on ways to ensure openness and transparency. This advice will be integrated into the AFPR exercise currently underway in DFO.

Operations of the IPAC

The IPAC will be supported by a small secretariat located in Ottawa who will report to the Director, Program Development and the Associate Assistant Deputy Minister of Fisheries Management. The secretariat will provide administrative support for the IPAC.

Departmental officials will provide technical advice and support where required. If necessary, the IPAC may contract with outside parties to develop additional analysis and administrative options.

Reporting Date

The IPAC is expected to provide a report to the Minister by October 31, 2001.

Appendix 2 – Membership

Chair

Mr. Arthur Kroeger (bilingual), *B.A., University of Alberta; M.A. (Rhodes Scholarship), Oxford.* Mr. Kroeger has, since 1993, been Chancellor of Carleton University. His appointment followed a distinguished career in the public service of Canada which spanned more than three decades and included a wide range of senior appointments. He has often been referred to as the "Dean of Deputy Ministers", having served in that role for six key federal departments including Indian Affairs (1975–79); Transport Canada (1979–83); Regional Industrial Expansion (1985–86); Energy, Mines and Resources (1986–88); and Employment and Immigration Canada (1988–92). He retired from the public service in 1992 and since then has been teaching and serving as a consultant and a frequent media commentator. He was named Officer of the Order of Canada in 1989 and Companion of the Order of Canada in 2000.

Panelists

Dr. Paul LeBlond (bilingual), *Pacific Fisheries Resource Conservation Council (PFRCC); B.A., Laval University; B.Sc., McGill University; Ph.D., University of British Columbia.* Dr. LeBlond holds a Ph.D. in physics and oceanography from the University of British Columbia. Following a post-doctoral fellowship in Germany, Dr. LeBlond served as Professor of Oceanography and Physics at the University of British Columbia until his retirement in 1996. He is now active in a variety of local, national and international ocean science and conservation forums. Before joining the PFRCC, Dr. LeBlond was one of the original members of the Fisheries Resource Conservation Council for Atlantic Canada. Dr. LeBlond is a Fellow of the Royal Society of Canada.

Professor Martha Jackman (bilingual), *Vice-Dean and Professor, Faculty of Law (French Common Law Section), University of Ottawa; B.A., Queen's University; LL.B., University of Toronto; LL.M., Yale Law School.* Professor Jackman has written and published extensively on constitutional and equality rights issues, with particular focus on social and economic rights. She has been actively involved in continuing legal and judicial education, litigation and other law reform activities at the provincial and national level. She is the Managing Editor of the *Canadian Journal of Women and the Law/Revue Femmes et Droit*, and a member of the Law Society of Upper Canada.

Professor Gordon Munro, *Professor Emeritus, Department of Economics, University of British Columbia; B.A., University of British Columbia; M.A., Ph.D., Harvard University*. Professor Munro is the former Deputy Director of Research, Fisheries and Marine Service, Environment Canada (1976). He was Co-ordinator, Pacific Economic Co-operation Conference Task Force on Fisheries Development and Co-operation (1983–1996), Member of the Fisheries and Oceans Research Advisory Council (1985–1990), and Member of the Royal Society of Canada Panel on Global Change and Canadian Marine Fisheries (1995–1999). Professor Munro was also a Distinguished Research Fellow at the Norwegian School of Economics and Business Administration (1997–2000), Visiting Expert with the FAO (1997 and 2001) and a participant in the FAO Technical Working Group and Consultation on the Management of Fishing Capacity (1998–1999). Professor Munro has consulted for the OECD, FAO Fisheries Department and DFO Pacific Region (1999-2001). He teaches natural resource economics at the University of British Columbia and has done research and published extensively on fisheries management issues since the mid-1970s.

Professor David Newhouse, *Chair, Department of Native Studies; Associate Professor, Native Studies/Administrative Studies, Trent University; B.Sc., M.B.A., University of Western Ontario*. Professor Newhouse is Onondaga from the Six Nations of the Grand River near Brantford, Ontario. Prior to joining Trent University in 1992, Professor Newhouse worked for the Department of Indian Affairs and Northern Development as the Director of Housing. He was also a lecturer in the School of Business Administration at Western University. He is Editor, CANDO Journal of Aboriginal Economic Development. In 1999, he was the IMC Aboriginal Scholar in Residence at the College of Commerce, University of Saskatchewan. Professor Newhouse's research interests focus on the interplay of traditional aboriginal thought and contemporary western thought in modern aboriginal societies, particularly in the area of governance and economies.

Appendix 3 – Consultations

Fishing industry organizations

Organization	Spokesperson	Date and Location of Meeting
Fisheries Association of Newfoundland and Labrador	Alastair O'Rielly, President	August 22, 2001 St. John's, Newfoundland and Labrador
Eastern Fishermen's Federation	Norma Richardson, President	August 23, 2001 Halifax, Nova Scotia
Nova Scotia Fleet Planning Board -	Percy Hayne, President	August 23, 2001 Halifax, Nova Scotia
Seafood Producers Association of Nova Scotia	Roger Stirling, President	August 23, 2001 Halifax, Nova Scotia
Shelburne County Quota Group	Gary Dedrick, President	August 23, 2001 Halifax, Nova Scotia
Canadian Association of Prawn Producers	John Angel, Executive Director	August 23, 2001 Halifax, Nova Scotia
PEI Fishermen's Association	Rory McLellan, Managing Director	August 24, 2001 Charlottetown, Prince Edward Island
PEI Seafood Processors Association	Garth Jenkins, President	August 24, 2001 Charlottetown, Prince Edward Island
Fish, Food and Allied Workers Union	Earle McCurdy, President	August 24, 2001 Halifax Airport, Nova Scotia; September 11, 2001 St. John's, Newfoundland and Labrador
Scotia-Fundy Mobile Gear Fishermen's Association	Brian Giroux, Executive Director	August 27, 2001 Halifax, Nova Scotia

Organization	Spokesperson	Date and Location of Meeting
New Brunswick Seafood Processors Association	Joe Labelle, Executive Director	August 28, 2001 Moncton, New Brunswick
Fédération des pêcheurs semi-hauturiers du nord Québec	Gabrielle Landry, Directrice Générale	August 28, 2001 Moncton, New Brunswick
Maritime Fishermen's Union	Mike Belliveau, Executive Secretary	August 29, 2001 Moncton, New Brunswick
Fédération régionale acadienne des pêcheurs professionnels	Jean St-Cyr, Directeur général	August 29, 2001 Moncton, New Brunswick
Association des employé(e)s d'usines de produits marins	Jeannine Paulin, Présidente	August 29, 2001 Moncton, New Brunswick
Regroupement des pêcheurs polyvalents d'Old Fort à Blanc-Sablon	Jean-Richard Joncas, Président	August 30, 2001 Québec, Québec
Regroupement des pêcheurs professionnels du nord de la Gaspésie	Rosaire Gauthier, Président	August 30, 2001 Québec, Québec
Fisheries Council of Canada	Ron Bulmer, President	August 31, 2001 Ottawa, Ontario
Area 19 Snow Crab Federation	Brian Adams, President	September 24, 2001 Sydney, Nova Scotia
North of Smokey Fishermen's Association	Osborne Burke, President	September 24, 2001 Sydney, Nova Scotia
Maritime Fishermen's Association Local 6	Jeff Brownstein, President	September 24, 2001 Sydney, Nova Scotia
Area 30 Fishermen's Association/Area 23 Snow Crab Fishermen's Association	Gord MacDonald, President/Vice-President	September 24, 2001 Sydney, Nova Scotia

Organization	Spokesperson	Date and Location of Meeting
Regional Developing Species Advisory Board	Christine Penny, Clearwater Fine Foods; Don Hart, Sambro Seafoods Limited; Nelly Baker, Eastern Shore Protective Association; Chris Jones, Department of Fisheries and Oceans Canada, Senior Advisor, Pelagics	September 25, 2001 Sydney, Nova Scotia
Association des pêcheurs de poisson de fonds Acadiens	Alyre Gauvin, Président	September 27, 2001 Moncton, New Brunswick
Canadian Aquaculture Industry Alliance	David Rideout, Executive Director	October 4, 2001 Ottawa, Ontario
Groundfish Enterprise Allocation Council	Bruce Chapman, Executive Director	October 4, 2001 Ottawa, Ontario
Canadian Council of Professional Fish Harvesters	Daniel Bernier, Executive Director	October 12, 2001 Ottawa, Ontario
Canadian Sportfishing Industry Association	Rick Amsbury, Executive Director	October 17, 2001 Ottawa, Ontario
Northern Coalition	Rosalind Perry, Executive Director	October 19, 2001 St. John's, Newfoundland and Labrador
Fogo Island Cooperative	Bernadette Dwyer, Special Projects Manager	October 22, 2001 Iqaluit, Nunavut

Provincial and Nunavut Governments and Other Governmental Organizations

Government Organization	Spokesperson	Date and Location of Meeting
Nunavut Department of Sustainable Development	Carey Bonnell, Director of Fisheries and Sealing	August 20, 2001 Iqaluit, Nunavut
Nunavut Wildlife Management Board	Jim Noble, Executive Director	August 20, 2001 Iqaluit, Nunavut
Newfoundland and Labrador Federation of Municipalities	Mayor Derm Flynn, President	August 22, 2001 St. John's, Newfoundland and Labrador
Newfoundland and Labrador Department of Fisheries and Aquaculture	Mike Samson, Deputy Minister	August 22, 2001 St. John's, Newfoundland and Labrador
Nova Scotia Department of Agriculture and Fisheries	Peter Underwood, Deputy Minister	August 27, 2001 Halifax, Nova Scotia
New Brunswick Department of Agriculture, Fisheries and Aquaculture	Clair Gartley, Acting Deputy Minister	August 28, 2001 Fredericton, New Brunswick
Quebec Department of Agriculture, Fisheries and Food	Daniel Roy, Acting Deputy Minister	August 30, 2001 Québec, Québec
Prince Edward Island Department of Fisheries, Aquaculture and Environment	Lewie Creed, Deputy Minister	September 14, 2001 Charlottetown, Prince Edward Island
Fisheries Resource Conservation Council	Fred Woodman, Chair	September 28, 2001 Halifax, Nova Scotia
Nova Scotia Department of Agriculture and Fisheries	Peter Underwood, Deputy Minister	October 18, 2001 Halifax, Nova Scotia
Prince Edward Island Department of Fisheries, Aquaculture and Environment	Lewie Creed, Deputy Minister	October 18, 2001 Charlottetown, Prince Edward Island

Government Organization	Spokesperson	Date and Location of Meeting
New Brunswick Department of Agriculture, Fisheries and Aquaculture	The Honourable Rodney Weston, Minister; Clair Gartley, Acting Deputy Minister	October 19, 2001 Moncton, New Brunswick
Newfoundland and Labrador Department of Fisheries and Aquaculture	The Honourable Gerry Reid, Minister; Mike Samson, Deputy Minister	October 19, 2001 St. John's, Newfoundland and Labrador
Nunavut Department of Sustainable Development	The Honourable Olayuk Akesuk, Minister; Alex Campbell, Deputy Minister	October 22, 2001 Iqaluit, Nunavut
Quebec Department of Agriculture, Fisheries and Food	Aziz Niang, Director, Policy Analysis Division	October 23, 2001 Québec, Québec
Department of Fisheries and Oceans	Neil Bellefontaine, Regional Director General, Maritimes Region	August 23, 2001 Halifax, Nova Scotia
	Jim Jones, Regional Director General, Gulf Region	August 29, 2001 Moncton, New Brunswick
	Jean-Guy Beaudoin, Regional Director General, Laurentian (now Quebec) Region	August 30, 2001 Quebec, Quebec
	Wayne Follett, Associate Regional Director General, Newfoundland Region	September 11, 2001 St. John's, Newfoundland

Aboriginal organizations

Name of Individual	Affiliation	Date and Location of Meeting
Peter Keenainak	Marine Development Manager, Qikiqtaaluk Corporation	August 20, 2001 Iqaluit, Nunavut
Glen Williams	Wildlife Advisor, Nunavut Tunngavik Inc.	August 20, 2001 Iqaluit, Nunavut
Peter Penashue	President, Innu Nation	August 21, 2001 Goose Bay, Newfoundland and Labrador
Bart Jack Sr.	Land Claims Negotiator, Innu Nation	August 21, 2001 Goose Bay, Newfoundland and Labrador
Greg Nuna	CEO, Innu Development Limited Partnership	August 21, 2001 Goose Bay, Newfoundland and Labrador
David Penner	Corporate Business Manager, Innu Development Limited Partnership	August 21, 2001 Goose Bay, Newfoundland and Labrador
Todd Russell	President, Labrador Métis Nation	August 21, 2001 Goose Bay, Newfoundland and Labrador
Shirley Pye	Executive Assistant, Labrador Métis Nation	August 21, 2001 Goose Bay, Newfoundland and Labrador
Tim Martin	Commissioner of the Metukulimkewe'l Commission, Maritimes Aboriginal Peoples Council	August 27, 2001 Halifax, Nova Scotia

42

Name of Individual	Affiliation	Date and Location of Meeting
Roger Hunka	Director of Intergovernmental Affairs, Maritimes Aboriginal Peoples Council	August 27, 2001 Halifax, Nova Scotia
Gary Hofkins	Manager of the Commercial Fisheries, Conne River First Nation	September 12, 2001 St. John's, Newfoundland and Labrador
Charlie Dennis	CEO, Fish and Wildlife Commission, Eskasoni First Nation	September 24, 2001 Sydney, Nova Scotia
Tom Johnson	Director of Operations, Fish and Wildlife Commission, Eskasoni First Nation	September 24, 2001 Sydney, Nova Scotia
Shelley Denny	Marine Biologist, Fish and Wildlife Commission, Eskasoni First Nation	September 24, 2001 Sydney, Nova Scotia
Brian Muise	Fisheries Consultant, Fish and Wildlife Commission, Eskasoni First Nation	September 24, 2001 Sydney, Nova Scotia
Adamie Alaku	Vice President, Economic Development, Makivik Corporation	September 25, 2001 Montreal, Québec
Neil Greig	Resource Manager, Economic Development, Makivik Corporation	September 25, 2001 Montreal, Québec
Mark Allard	Resource Manager, Economic Development, Makivik Corporation	September 25, 2001 Montreal, Québec
Leon Sock	President, Mawiw Council of First Nations	September 27, 2001 Fredericton, New Brunswick
Chief Second Peter Barlow	President, Union of New Brunswick Indians	September 27, 2001 Moncton, New Brunswick
Chief Michael Augustine	Red Bank First Nation	September 27, 2001 Moncton, New Brunswick

Name of Individual	Affiliation	Date and Location of Meeting
Chief Benjamin Peter Paul	Pabineau First Nation	September 27, 2001 Moncton, New Brunswick
John G. Paul	Executive Director, Atlantic Policy Congress of First Nation Chiefs	September 28, 2001 Halifax, Nova Scotia
Chris Milley	Fishery Advisor for Acadia First Nation	September 28, 2001 Halifax, Nova Scotia

Others

Name	Affiliation	Date and Location of Meeting
Vic Young	Former Chair and CEO of Fishery Products International	August 21, 2001 St. John's, Newfoundland and Labrador
Richard Cashin	Chair, Fishing Industry Renewal Board	August 22, 2001 St. John's, Newfoundland and Labrador
Mark Butler	Marine Co-ordinator, Ecology Action Centre	August 23, 2001 Halifax, Nova Scotia
Anthony Charles	Professor of Finance and Management Science and of Environmental Studies, Saint Mary's University	August 27, 2001 Halifax, Nova Scotia
Donald Savoie	Director, Institut Canadien de la recherche sur le développement regional and Clément-Cormier Chair, Université de Moncton	August 28, 2001 Moncton, New Brunswick
John Crosbie	Former Minister, Fisheries and Oceans Canada	September 11, 2001 St. John's, Newfoundland and Labrador
Ray Andrews	Consultant, Andrews Port Services	September 11, 2001 St. John's, Newfoundland and Labrador
Eugene Tsoa	Professor and Head, Department of Economics, Memorial University	September 11, 2001 St. John's, Newfoundland and Labrador

Name	Affiliation	Date and Location of Meeting
Noël Roy	Professor, Department of Economics, Memorial University	September 11, 2001 St. John's, Newfoundland and Labrador
William Schrank	Professor, Department of Economics, Memorial University	September 11, 2001 St. John's, Newfoundland and Labrador
Frederic Wien	Professor and Co-ordinator of the Bachelor of Social Work program, Maritime School of Social Work, Dalhousie University	September 28, 2001 Halifax, Nova Scotia

Organizations Invited to Meet with IPAC: No Meeting Took Place

- Abegweit First Nation
- Alliance des pêcheurs professionnels du Québec
- Area 18 Snow Crab Fishermen's Association
- Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador
- Assembly of First Nations, Atlantic Vice-Chief
- Association Québécoise de l'industrie de la pêche (AQIP)
- Conservation Council of New Brunswick
- Labrador Inuit Association
- Lennox Island First Nation
- Louis Lapierre, Professor, Département de biologie, Université de Moncton; Chair, Institute for Environmental Monitoring and Research
- Robert Romain, Professor, Département d'économie agro-alimentaire et des sciences de la consommation (EAC), Université Laval

Appendix 4 – Written Briefs Submitted to IPAC

Fishing Industry Organizations

- Associations des Crabiers Gaspésiens Inc. (Octobre 2001)
- Association des Employé(e)s d'Usines de Produits Marins (29 août 2001)
- Association des pêcheurs de poisson de fond acadien (27 septembre 2001)
- Canadian Aquaculture Industry Alliance (October 24, 2001)
- Canadian Association of Prawn Producers (October 1, 2001)
- Coastal Labrador Fisheries Ltd. (October 9, 2001)
- Eastern Fishermen's Federation (August 23, 2001)
- Fédération des pêcheurs semi-hauturiers du Québec (Octobre 2001)
- Fédération régionale acadienne des pêcheurs professionnels (FRAPP) (August 29, 2001)
- Fish, Food & Allied Workers (August 24, 2001)
- Fisheries Association of Newfoundland and Labrador Limited (September 30, 2001)
- Fisheries Council of Canada (August 31, 2001)
- Fogo Island Co-operative Society Limited (October 22, 2001)
- Groundfish Enterprise Allocation Council (October 4, 2001)
- Gulf Nova Scotia Fleet Planning Board
- Les Crabiers du Nord-Est Inc. (Octobre 2001)
- Lower North Shore Fishermen's Association (May 31, 2001)
- PEI Groundfish Association (October 1, 2001)
- Regroupement des pêcheurs professionnels du Nord de la Gaspésie
- Seafood Producers Association of Nova Scotia (October 5, 2001)
- Shelburne County Quota Group (August 23, 2001)

Representatives of Aboriginal Organizations

- Atlantic Policy Congress of First Nation Chiefs Secretariat Inc. (October 16, 2001)

From Government Organizations

- Government of New Brunswick – Department of Agriculture, Fisheries and Aquaculture (October 29, 2001)
- Government of Newfoundland and Labrador
  - Department of Fisheries and Aquaculture – Preliminary Presentation (August 22, 2001)
  - Speaking Notes for the Honourable Gerry Reid (October 19, 2001)
  - Department of Fisheries and Aquaculture – Second Presentation (October 19, 2001)
  - Department of Fisheries and Aquaculture – Adjacency and Resource Access Position Paper (October 31, 2001)
- Government of Nunavut
  - Department of Sustainable Development – Presentation to the IPAC: "Building Nunavut's Fisheries"
- Government of Prince Edward Island – Department of Fisheries, Aquaculture and Environment (October 3, 2001)
- Gouvernement du Québec – Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (November 16,2001)
- Nunavut Fisheries Working Group
  - Nunavut Department of Sustainable Development
  - Nunavut Wildlife Management Board
  - Nunavut Tunngavik Inc.
- Nunavut Wildlife Management Board

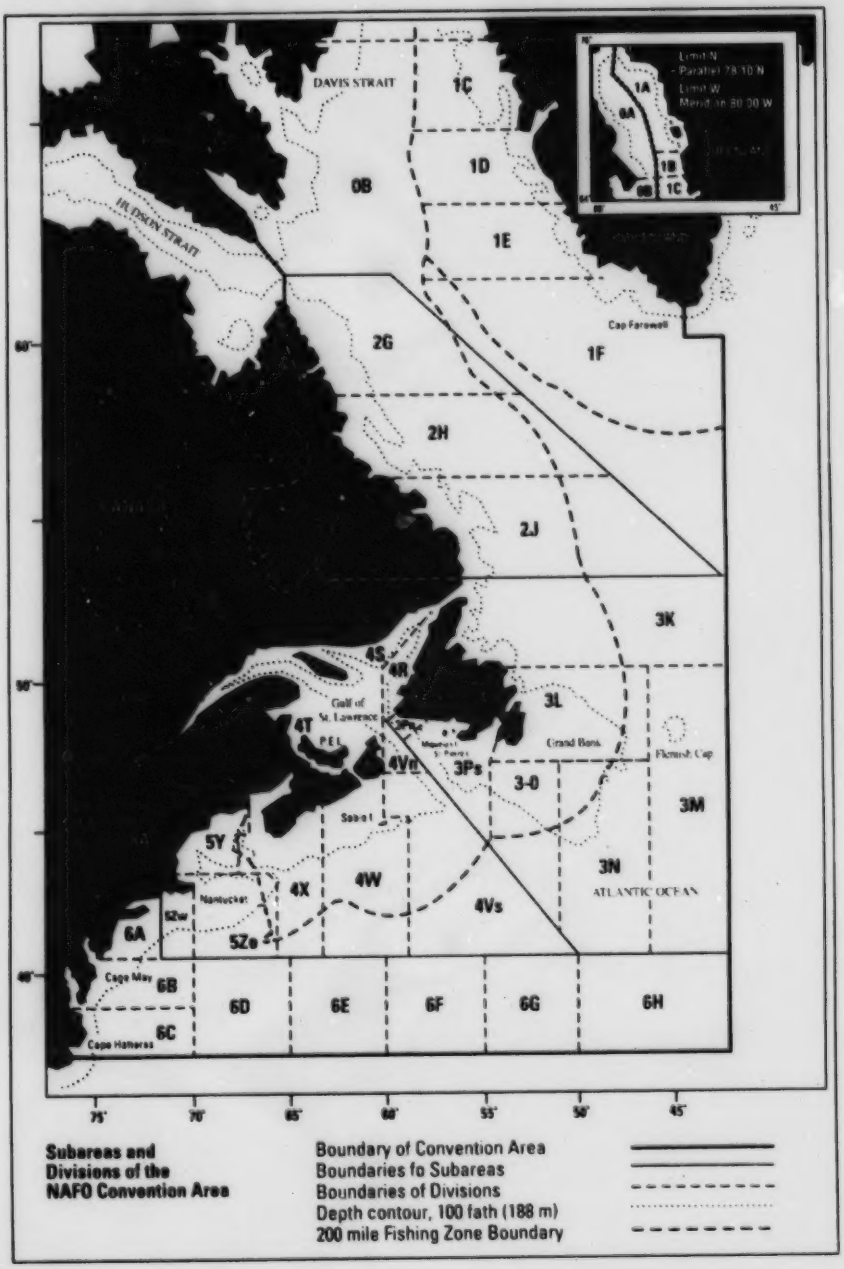
Other Interested Parties

- Paul Jagoe, "Overlooking Troubled Waters" (October 4, 2001)

Appendix 5 – DFO Atlantic Coast Administrative Regions and Atlantic Fishing Zones

Department of Fisheries and Oceans
Atlantic Coast Administrative Regions
Central and Arctic
Quebec
Maritimes
Gulf
Newfoundland
(Nunavut)

ATLANTIC FISHING ZONES



Groupe independant sur les criteres d'acces

aux pêches commerciales dans l'Atlantique

Rapport du Groupe indépendant sur les critères d'accès

Table des matières

1 Introduction 1

2 Plan du rapport 5

3 Aperçu de l'élaboration de la politique canadienne de gestion des pêches dans l'Atlantique 7

4 L'information recueillie par le GICA 13

4.1 Accès aux nouvelles pêches 13

4.2 Accès aux pêches établies, en augmentation d'abondance et(ou) de valeur au débarquement 14

4.2.1 Question n° 1. La nature des critères actuellement utilisés pour appuyer les décisions relatives à l'accès 14

4.2.2 Question n° 2. Le processus suivi dans l'application des critères susmentionnés 15

4.2.3 Question n°3. L'efficacité des critères susmentionnés quant à leur contribution aux grands objectifs de gestion des pêches, notamment en ce qui concerne la conservation des ressources 16

4.2.4 Question n° 4. Sur quels critères devraient en fait reposer les décisions relatives à l'accès? 16

4.2.5 Question n° 5. Quel devrait être le poids relatif accordé à chacun de ces critères? 18

4.2.6 Question n° 6. Quelle serait, à votre avis, la contribution la plus utile que pourrait faire le GICA? 19

4.2.7 Question n° 7. À l'avenir, comment devrait-on prendre les décisions relatives à l'accès? Serait-il souhaitable d'établir une sorte de processus consultatif? 20

4.3 L'information recueillie auprès des gouvernements provinciaux et territoriaux 21

4.3.1 Terre-Neuve-et-Labrador 21

4.3.2 Île-du-Prince-Édouard 22

4.3.3 Québec 22

4.3.4 Nouveau-Brunswick 23

4.3.5 Nouvelle-Écosse 23

4.3.6 Nunavut 24

4.4 Autres questions 24

4.4.1 Niveaux de déclenchement 24

4.4.2 Problèmes socio-économiques 24

4.4.3 La mise en application de la loi 25

4.4.4 Importance de la science 25

4.5 Commentaires 25

5 Décisions récentes concernant l'accès 27
5.1 Crevette nordique 27
5.2 Pêche du crabe des neiges de Terre-Neuve-et-Labrador 28
5.3 Crabe de la zone 19 du Golfe 29

6 Rôle croissant des participants de l'industrie dans la gestion 31
6.1 Conseils consultatifs des espèces en développement et gestion communautaire 31

7 Processus décisionnel d'accès dans d'autres pays et instances et d'autres secteurs de ressources naturelles 35
7.1 Autres pays et instances 35
7.1.1 Nouvelle-Zélande 35
7.1.2 Islande 36
7.1.3 Australie 36
7.1.4 Union européenne 37
7.1.5 États-Unis 38
7.2 Autres secteurs 39
7.2.1 L'industrie forestière de la Colombie-Britannique 39
7.2.2 L'industrie laitière 39
7.3 Pêches autochtones dans d'autres pays 41
7.4 Commentaires 42

8 Accès aux pêches octroyé aux Autochtones et au Nunavut 45
8.1 Participation des Autochtones 45
8.1.1 La *Eskasoni Fish and Wildlife Commission* 48
8.2 Nunavut 48

9 Critères d'accès 51
9.1 Principes directeurs 51
9.1.1 Conservation 51
9.1.2 Reconnaissance des droits ancestraux et issus des traités 51
9.1.3 Équité 52
9.2 Critères d'accès traditionnels 52
9.2.1 Contiguïté 54
9.2.2 Dépendance historique 54
9.2.3 Viabilité économique 55
9.3 La conservation, un critère additionnel 55

10 Le processus décisionnel 59
10.1 Qualités souhaitées d'un processus décisionnel 59
10.2 Modèles actuels 61
10.3 Options 62
10.3.1 Statu quo amélioré 62
10.3.2 Groupes spéciaux 62
10.3.3 Conseil consultatif 63
10.3.4 Conseil quasi judiciaire 64

10.4 Conseil d'accès aux pêches de l'Atlantique 64
10.4.1 Mandat 65
10.4.2 Composition 66
10.4.3 Procédures 66
10.4.4 Réunions 67
10.4.5 Rapports 67
10.4.6 Soutien administratif 67

11 Conclusions 69
11.1 Principes directeurs 69
11.2 Conservation 69
11.3 Définitions des critères traditionnels 70
11.4 Conseil d'accès aux pêches de l'Atlantique 71
11.5 Conseil pour la conservation des ressources halieutiques 72
11.6 Nunavut 73
11.7 Participation autochtone 73

Annexes 75
Annexe 1 – Mandat 77
Annexe 2 – Composition 85
Annexe 3 – Réunions de consultation 87
Annexe 4 – Mémoires présentés au GICA 99
Annexe 5 – Régions administratives de la côte atlantique du MPO et zones de pêche de l'Atlantique 101

1 Introduction

Le 28 juin 2001, le ministre des Pêches et des Océans créait le Groupe indépendant sur les critères d'accès (GICA) dans le cadre de la Révision de la politique des pêches de l'Atlantique (RPPA). Le GICA a été mis sur pied afin d'accélérer une partie du processus d'examen initialement prévu pour l'étape II de la RPPA.

Le Ministre a confié au GICA le mandat de recommander une solution au problème suivant :

> Les critères actuels guidant le processus décisionnel au moment d'accorder à de nouveaux participants l'accès à des pêches commerciales en changement (là où on a observé une hausse substantielle de l'abondance ou de la valeur au débarquement de la ressource) ou encore à des pêches nouvelles ou émergentes (Phase III : permis de pêche commerciale) demeurent mal définis. En outre, la priorisation ou le poids relatif de chacun des critères dans le processus décisionnel est en grande partie inconnu, et il est difficile de convenir de la meilleure marche à suivre pour prendre ces décisions.

Dans le document de la RPPA, intitulé *La gestion des pêches sur la côte Atlantique du Canada*, on définit l'*accès* comme suit :

> La possibilité de récolter ou d'utiliser les ressources halieutiques, généralement assujetties aux conditions d'un permis ou d'une concession délivrés par le ministère des Pêches et des Océans (MPO), sous l'autorité du ministre des Pêches et des Océans et dans le contexte de tout droit acquis, dont les droits autochtones issus de traités.

Cette définition distingue l'*accès* de la *répartition*, qui est définie comme suit :

> Quantité ou part des ressources halieutiques ou des captures autorisées qui est allouée ou assignée par le ministre des Pêches et des Océans aux personnes ayant l'autorisation d'exploiter la ressource.

Selon le GICA, ce mandat lui confie l'examen des critères d'accès à deux types de pêches : (i) les pêches nouvelles ou émergentes qui jusqu'à présent n'étaient pas soumises à une exploitation commerciale; (ii) les pêches (commerciales) établies en augmentation substantielle d'abondance et(ou) de valeur au débarquement.

Ces deux types de pêche sont nettement différents. L'octroi d'un accès à une pêche commerciale établie, en augmentation d'abondance et(ou) de valeur au débarquement, touche au partage de la richesse. L'octroi d'un accès à une pêche nouvelle, qui en est au stade de l'étude scientifique et de l'exploration, concerne la participation à une activité à haut risque qui pourrait mener à la création de la richesse.

Le mandat du GICA précise que le Groupe ne doit ni chercher à remplacer les processus existants en vue d'accommoder les droits des Autochtones d'accéder à la pêche commerciale, ni aborder les enjeux particuliers que pose la participation croissante des Autochtones à la pêche commerciale. Le Groupe en a déduit que l'examen d'ensemble des questions liées à l'accès devait néanmoins englober la question générale de la participation autochtone. Son travail est basé sur l'hypothèse d'un accroissement de la participation des peuples autochtones aux pêches commerciales.

Le mandat stipule que le Groupe doit aussi examiner comment on traite le sujet de l'accès aux pêches dans les autres pays ou instances ainsi que dans d'autres industries agricoles ou de ressources naturelles ou agricoles. Le Groupe a commandé diverses études pour satisfaire cette partie de son mandat.

Ce mandat précise également que le GICA *ne devait pas* aborder les questions suivantes :

1. il ne devait pas se préoccuper des questions relatives à la répartition des récoltes. Le GICA ne doit s'intéresser qu'aux questions touchant l'accès;
2. le GICA ne devait pas s'occuper de la réouverture des pêches soumises à un moratoire;
3. le GICA ne devait pas chercher à déterminer si une pêche commerciale a connu une augmentation sensible de l'abondance ou de la valeur au débarquement;
4. le GICA ne devait pas recommander que l'on corrige certains arrangements actuels sur l'accès perçus comme des injustices manifestes;
5. le GICA ne devait pas perturber les arrangements conclus en vertu des Plans de gestion intégrée des pêches.

Au cours de leur mandat, les membres du GICA ont participé à deux séances d'information intensives à Ottawa et ont analysé de nombreux rapports et documents pertinents. Entre les mois d'août et d'octobre 2001, le Groupe a tenu 66 réunions de consultation avec le Nunavut, Terre-Neuve-et-Labrador, le Québec, l'Île-du-Prince-Édouard, le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse et Ottawa. Les parties

consultées comprenaient des représentants des organisations de pêcheurs, des organisations de transformateurs, des groupes de pêche sportive et d'aquaculture, des employés d'usines de transformation, des syndicats, des environnementalistes, des universitaires, des fonctionnaires et des ministres des gouvernements provinciaux et territoriaux, des fonctionnaires du ministère des Pêches et des Océans, et onze organisations représentant les peuples autochtones. De plus, 205 autres groupes/individus ont reçu une lettre leur expliquant le mandat du GICA et les invitant à soumettre leurs commentaires par écrit. L'annexe C contient les détails des consultations du GICA. Les membres du Groupe ont également fait des exposés en réponse à des invitations émanant du Comité permanent des pêches et des océans de la Chambre des communes et du Comité sénatorial des pêches. Enfin, les membres du GICA ont consacré de nombreuses séances de travail à l'évaluation des renseignements recueillis au cours des consultations ainsi qu'à l'élaboration de leurs recommandations.

2 Plan du rapport

Le corps du rapport donne tout d'abord un aperçu de la gestion des pêches, y compris un exposé des efforts que le Ministère a fournis ces dernières années pour encourager la conservation, en donnant aux participants de l'industrie un rôle de plus en plus important dans la prise de décision.

Les sections suivantes incluent un résumé des témoignages entendus par le Groupe lors de ses consultations, une description de trois cas particuliers de décisions sur l'accès prises au cours des dernières années et un état du progrès accompli vers la cogestion.

Une autre section décrit la gestion de l'accès aux pêches pratiquée dans d'autres pays, en particulier lorsqu'il est question de l'accès des peuples autochtones; cette section contient également une étude des régimes d'accès utilisés dans d'autres industries agricoles ou de ressources naturelles. Certaines observations particulières sont présentées au sujet de la participation des Autochtones et du Nunavut.

Les deux dernières sections du rapport présentent les conclusions auxquelles le Groupe est arrivé quant aux critères d'accès et aux processus de décision.

3 Aperçu de l'élaboration de la politique canadienne de gestion des pêches dans l'Atlantique

Étant donné que l'octroi d'un accès aux pêches fait partie intégrante de la gestion des pêches dans le Canada atlantique, l'examen des critères d'accès requiert de préparer la voie en passant en revue l'évolution de la politique de gestion des pêches au Canada et, plus particulièrement, les récents développements des pêches dans le Canada atlantique. On commencera par rappeler que les problèmes de gestion des ressources halieutiques rencontrés au large des côtes canadiennes de l'océan Atlantique ne sont pas exclusifs à cette région ni au Canada. On trouve partout dans le monde des problèmes similaires de gestion des ressources qui touchent aux pêches de capture (sauvages). Qui plus est, l'évolution de la politique de gestion des pêches au Canada se compare à celle de nombreux autres États où la pêche joue un rôle important.

Les pêches canadiennes dans l'Atlantique ont lieu au large des côtes des provinces de Terre-Neuve-et-Labrador, de la Nouvelle-Écosse, de l'Île-du-Prince-Édouard, du Nouveau-Brunswick, du Québec et du territoire du Nunavut. Le MPO gère les pêches atlantiques par le biais de quatre régions administratives : Terre-Neuve, les Maritimes, le Golfe et le Québec, dont les administrations centrales se trouvent respectivement à St. John's, Halifax, Moncton et Québec. Ces régions administratives ne coïncident pas avec les territoires provinciaux. Les pêches du Nunavut sont gérées par le MPO en vertu de l'*Accord sur les revendications territoriales du Nunavut*, comme on l'explique davantage à la section 8.2 ci-dessous.

Jusqu'à tout récemment, les peuples autochtones participaient à la pêche à titre individuel. Le début de leur participation à titre de communautés date de la dernière décennie.

Ainsi qu'on s'en est rendu compte il y a presque 50 ans, le cœur du problème de la gestion des pêches de capture réside dans la nature de « propriété commune », ou de « fonds commun », des espèces sauvages. Dans la véritable pêche en « fonds commun », l'accès est ouvert et les droits de propriété des ressources sont virtuellement inexistants, et par conséquent les pêcheurs ne sont pas portés à conserver la ressource. Au contraire, ils sont fortement incités à puiser dans la ressource jusqu'à ce que son exploitation cesse d'être rentable. On citera à cet égard le Livre blanc du Ministère datant de 1976, intitulé *Politique canadienne pour la pêche commerciale* : « ... dans une pêche à accès ouvert, les pêcheurs concurrents essaient de capturer le plus de poissons possibles ... S'ils

ne sont pas surveillés, cette situation aboutit d'habitude à l'effondrement de la pêche ... ».

La prise de conscience de l'importance de gérer les ressources halieutiques au Canada et ailleurs dans le monde, après la Seconde Guerre mondiale, a logiquement conduit à prendre des mesures en vue de contrôler ou de freiner les pêcheurs afin d'éviter la surexploitation des ressources. Dans certaines pêches, on a imposé des restrictions aux récoltes globales en fixant des totaux autorisés de capture (TAC) ou en adoptant des mesures équivalentes.

Le contrôle de la surexploitation de la ressource a engendré un nouvel ensemble d'incitatifs indésirables menant à une capacité excessive dans les pêches. La valeur des récoltes réglementées s'est accrue, donnant lieu à ce que l'on a communément appelé « la course aux poissons ». De la concurrence visant à s'accaparer des parts de plus en plus importantes des récoltes limitées est née, inéluctablement, une surcapacité de flottilles et de pêcheurs. Celle-ci a non seulement entraîné un gaspillage évident de moyens, mais elle a également sapé les tentatives de conservation des ressources. Plus les flottilles étaient importantes, plus les gestionnaires éprouvaient des difficultés à les surveiller. Qui plus est, et sans doute plus important encore, les appels en vue de réduire les TAC pour conserver les ressources ont plus souvent qu'autrement déclenché une vive résistance de la part de l'industrie, fortement engagée. Et lorsqu'on y a consenti, les réductions de TAC sont intervenues trop tard pour empêcher l'effondrement de la ressource.

Pour répondre à la surcapacité, on a dû créer des programmes de gestion des ressources destinés à limiter le nombre de nouveaux venus dans l'industrie de la pêche. Ces programmes ont été souvent assortis de formules de rachat.

Mais cette approche de la gestion des ressources halieutiques, appelée par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) « l'approche de gestion basée sur le blocage des incitatifs » et que le document de la RPPA, intitulé *La gestion des pêches sur la côte Atlantique du Canada*, appelle « la gestion descendante », a généralement produit des résultats décevants. La surexploitation des ressources constitue une menace permanente et le problème de la surcapacité est devenu chronique. Cette situation a provoqué par réaction, au Canada et ailleurs, un mouvement graduel vers ce que la FAO appelle « une approche de gestion basée sur l'ajustement des incitatifs ». Comme l'indique cette expression, la nouvelle approche vise à modifier les incitatifs de manière à ce que les pêcheurs soient amenés à vouloir conserver la ressource.

Le document de la RPPA reflète cette nouvelle approche de gestion des ressources en recommandant la cogestion et l'intendance partagée

des pêcheries de l'Atlantique. Comme l'indique le document, cette nouvelle approche consiste à modifier les incitatifs afin que les pêcheurs adoptent une meilleure « éthique de conservation », en leur donnant le sentiment d'être propriétaires des ressources.

Cette éthique encourage les participants à cesser de considérer les ressources halieutiques comme une matière à exploiter dans le but de réaliser des profits immédiats, en considérant plutôt ces ressources comme un bien précieux qu'il faut s'efforcer de conserver. Et l'adoption de cette éthique suppose non seulement de vouloir renoncer à l'épuisement actuel des ressources, mais encore de consentir les sacrifices nécessaires pour reconstituer et « investir » dans les ressources halieutiques surexploitées par le passé.

Inculquer une éthique de conservation des ressources halieutiques n'est pas une tâche facile. Il est évident que toute tentative en ce sens est vouée à l'échec si le rendement anticipé des investissements dans la conservation est rempli d'incertitudes.

Comme nous l'expliquerons en détail plus loin, si les critères d'accès sont mal définis et si le processus utilisé pour les appliquer manque de transparence et de cohérence, le rendement des investissements en conservation sera très incertain pour les intervenants. Si les tentatives d'instaurer une éthique de conservation des ressources halieutiques se solde par un échec, le MPO se verra obligé d'adopter de nouveau une approche de gestion descendante des ressources, avec toutes les conséquences que cela comporte.

Depuis toujours, la pêche a eu une importance économique considérable au Canada atlantique. L'histoire de la gestion des pêches de l'Atlantique à partir du milieu du XX^{e} siècle peut se diviser en deux phases, séparées en 1977 par l'entrée en vigueur des zones économiques exclusives (ZEE) de 200 milles marins. Avant 1977, le pouvoir du Canada de gérer les ressources halieutiques au large de la côte atlantique était géographiquement limité. Avec la création du régime des ZEE, la gestion de la plus grande partie de ces ressources devient de compétence canadienne.

Comme dans d'autres parties du monde, la gestion des pêches canadiennes au Canada atlantique, qui a atteint son plein développement au cours des années 1960, est une gestion descendante. Il s'agit en fait d'un exemple particulièrement marquant de gestion descendante puisque l'attribution des droits de récolte est laissée à la discrétion *absolue* du ministre des Pêches et des Océans. Le Ministre et le Ministère sont censés prendre l'avis de nombreux conseils et comités consultatifs, composés de représentants de l'industrie et des régions, pour élaborer les plans de gestion des pêches, qui sont devenus les Plans de gestion intégrée des pêches (PGIP) dont nous parlerons plus loin. Mais la décision finale relève néanmoins uniquement du Ministre.

Comme un ancien ministre des Pêches l'a souligné aux membres du Groupe, cette latitude confère au Ministre beaucoup de pouvoirs, mais elle lui impose aussi un énorme fardeau.

Tout comme ailleurs, l'approche de la gestion descendante des ressources n'a pas empêché la surexploitation et a créé une surcapacité chronique. Les deux rapports les plus importants du dernier quart du XX[e] siècle ont été le *Rapport du Groupe d'étude des pêches de l'Atlantique* (rapport Kirby, 1982) et le *Rapport du Groupe d'étude sur les revenus et l'adaptation des pêches de l'Atlantique* (rapport Cashin, 1993). Ces deux rapports soulignent le problème de la surcapacité. Selon le rapport Cashin, la surcapacité dans l'industrie de la pêche atlantique a été amplifiée par le fait que les pêches ont été considérées comme employeur de dernier recours dans une région du Canada qui, depuis toujours, connaît des taux de chômage élevés.

Toujours selon le rapport Cashin, de nombreuses communautés tributaires de la pêche ont par conséquent éprouvé de la difficulté à survivre sans aide gouvernementale, même lorsque les ressources halieutiques étaient abondantes. Et ces circonstances ont engendré ce que le GICA et d'autres perçoivent comme deux visions concurrentes de la pêche.

Les tenants de la vision « économique » de la pêche considèrent qu'il s'agit d'une activité commerciale auto-suffisante possédant les moyens de survivre aux périodes de faibles récoltes et de marchés déprimés sans devoir faire appel aux subsides gouvernementaux. Ou plus simplement, les adeptes de cette vision visent à maximiser le rendement de l'investissement et considèrent la pêche comme n'importe quelle autre industrie d'exploitation de ressources naturelles. Les défenseurs de l'autre perspective, la vision « sociale » de la pêche, tentent plutôt de maximiser l'emploi et conçoivent la pêche comme un moyen de subvenir aux besoins d'un grand nombre de communautés de pêcheurs du Canada atlantique. La vision sociale repose sur une dépendance aux subsides et à l'assistance du gouvernement pour aider la pêche et les communautés côtières qui en dépendent à survivre en période difficile. Les tensions entre les adeptes de ces deux visions concurrentes s'étendent en particulier aux questions d'accès, et plus généralement, à la gestion des pêches.

Historiquement, selon le rapport Cashin et d'autres documents, l'industrie de la pêche au Canada atlantique a été dominée par la pêche au poisson de fond. Les ressources en poisson de fond ont été dévastées par les flottilles étrangères avant 1977. En instaurant le régime des ZEE, le Canada s'est donné l'occasion de reconstituer ses stocks de poisson de fond, en particulier les stocks de morue du Nord au large de Terre-Neuve-et-Labrador. Mais l'approche de la gestion descendante des ressources n'a pas donné les résultats escomptés. L'effondrement

des stocks de morue du Nord a entraîné, en 1992, la déclaration d'un moratoire sur la récolte, moratoire qui n'a pas encore été levé. Ce moratoire a d'ailleurs été suivi d'autres moratoires sur la récolte d'autres espèces de poissons de fond au Canada atlantique.

Le désastre du poisson de fond n'a toutefois pas entraîné un aussi brusque déclin de l'industrie de la pêche au Canada atlantique au regard de la valeur au débarquement. Entre 1987 – c'est-à-dire quand on s'est rendu compte du déclin de la pêche du poisson de fond de l'Atlantique – et 2000, la valeur au débarquement dans le Canada atlantique a augmenté, en termes réels, à un taux moyen annuel respectable, légèrement supérieur à 3,5 p. 100. Cette croissance a été provoquée par l'augmentation impressionnante de la récolte des mollusques et crustacés, reflétant la transformation radicale qui s'est produite dans l'industrie de la pêche atlantique.

Depuis 1980, peu après l'instauration du régime des ZEE, la valeur totale au débarquement, au Canada atlantique, se répartissait approximativement comme suit : poissons de fond, 45 p. 100, mollusques et crustacés, 40 p. 100, et pélagiques (le hareng, par exemple), 15 p. 100. Cette répartition a duré, avec quelques fluctuations, jusqu'à la fin des années 1980. En 2000, elle était la suivante : mollusques et crustacés, 84 p. 100, poissons de fond, 11 p. 100, et pélagiques, 5 p. 100.

Au Canada atlantique, on récolte quatre espèces principales de mollusques et crustacés : le homard, le pétoncle, la crevette et le crabe. La valeur au débarquement du homard et du pétoncle a substantiellement augmenté au cours des deux dernières décennies, mais c'est la croissance impressionnante de la valeur au débarquement du crabe et de la crevette qui est la plus marquante. En 1980, le crabe et la crevette constituaient des espèces relativement mineures comptant pour moins de 10 p. 100 de la valeur totale au débarquement dans la région. En 2000 par contre, ces deux espèces comptaient pour 45 p. 100 de la valeur totale au débarquement. Le GICA a axé son étude sur l'octroi de l'accès aux précieuses pêches que sont devenues le crabe et la crevette.

Le rapport Cashin mentionne que la surcapacité était particulièrement excessive dans le secteur du poisson de fond. Une forte proportion des communautés de pêcheurs dont il est question plus haut, qui ont éprouvé des difficultés à survivre même lorsque les ressources halieutiques étaient abondantes, dépendaient de la pêche du poisson de fond. Il va sans dire que ces communautés ont été ruinées par l'effondrement des stocks de poisson de fond. Leur désespoir aurait pu être de courte durée si l'on avait pu distribuer uniformément dans la région les profits engendrés par l'expansion rapide de la pêche des mollusques et des crustacés. Mais cela n'a pas été le cas et nombre de

ces communautés continuent de faire face à des difficultés économiques considérables.

Les conflits qui surgissent entre les privilégiés et les autres, lorsqu'il y a une augmentation d'abondance et(ou) de valeur d'un stock, sont un problème récurrent qui tourmente ceux qui décident de l'octroi de l'accès. De telles situations peuvent entraîner de fortes disparités entre les revenus de ceux qui possèdent des permis et à qui on a attribué des quotas, et ceux – qui font souvent partie des mêmes communautés – qui en sont privés. Il en résulte des tensions sociales, des manifestations et, parfois, des actes de violence.

Le Ministère et le Ministre font alors face à un sérieux dilemme. D'une part, les pressions exercées en vue de forcer le partage de l'augmentation d'abondance peuvent devenir insoutenables; d'autre part, octroyer à un grand nombre de nouveaux venus l'accès à la pêche risque d'engendrer plusieurs problèmes. Les détenteurs de permis peuvent se sentir lésés de ne pas se voir offrir tous les avantages résultant de l'augmentation des prix ou des stocks. De plus, l'on risque de connaître de sérieuses difficultés plus tard s'il devient nécessaire de supprimer l'accès en raison du déclin de la ressource. Et le pire viendra peut-être comme conséquence de l'opposition aux réductions, soit la poursuite de récoltes excessives mettant les stocks en péril, comme cela s'est souvent produit dans le passé.

Il ne suffit donc pas de trouver un moyen de partager équitablement la richesse engendrée par la ressource. Il faut découvrir un moyen de partager équitablement la ressource sans pour autant la mettre en péril et risquer d'aboutir à un autre désastre de la morue du Nord. Cet objectif reviendra comme un leitmotiv tout au long de ce rapport.

4 L'information recueillie par le GICA

Le Groupe a trouvé que des critères d'octroi de l'accès mal définis, ajoutés aux imperfections des processus d'exécution, menacent sérieusement l'efficacité de la gestion des ressources et mènent également à des injustices. Ses membres ont alors tenté de délimiter le problème, c'est-à-dire de déterminer dans quelle mesure les critères étaient mal définis et les processus imparfaits. C'est la raison pour laquelle le rapport aborde maintenant les témoignages et les faits présentés au cours des consultations et des séances d'information qu'il a tenues.

Comme il fallait s'y attendre, la plus grande partie des réponses fournies au GICA ressemblent à celles que le MPO a obtenues lors des consultations élargies qu'il a organisées dans le cadre de la RPPA. Le GICA poursuivait cependant un objectif beaucoup plus précis que le MPO, ce qui lui a permis d'approfondir son enquête et de discuter de manière plus détaillée les questions liées à l'accès.

Le mandat du Groupe portait sur les questions d'accès relatives à deux types de pêches : les pêches nouvelles ou émergentes, qui n'ont pas encore été soumises à l'exploitation commerciale, et les pêches établies qui connaissent une augmentation d'abondance et(ou) de valeur au débarquement. L'accès aux pêches nouvelles, auquel le rapport s'intéresse en premier lieu, était beaucoup moins controversé que l'accès aux pêches établies en expansion. Les intervenants ont également discuté de nombreuses autres questions, dont les principales sont résumées à la fin de cette section.

4.1 Accès aux nouvelles pêches

L'accès aux nouvelles pêches et aux pêches émergentes est régi par la politique sur les pêches en développement de 1996, qui porte le nom de Nouvelle politique sur les pêches en développement depuis sa révision récente en septembre 2001. Les nouvelles pêches passent par les trois stades suivants : le stade scientifique, le stade exploratoire et le stade commercial. La nouvelle politique sur les pêches en développement (affichée sur le site Web du MPO) décrit les procédures à suivre dans les domaines de la demande de permis et de leur délivrance, à chacun de ces trois stades. Au stade scientifique, on détermine s'il existe une biomasse valant la peine d'être exploitée, tandis qu'au stade exploratoire, on détermine si la pêche envisagée possède le potentiel nécessaire pour être rentable. Si la pêche atteint le

stade commercial, c'est que, par définition, elle est devenue une pêche établie.

Les intervenants n'ont pas beaucoup critiqué la politique, même si son application ne leur paraît pas cohérente dans l'ensemble des régions administrées par le MPO. La plupart d'entre eux sont d'avis qu'il faudrait donner la priorité à ceux qui ont fait franchir à la nouvelle pêche les deux premiers stades lors de l'octroi des permis commerciaux au troisième stade. En d'autres termes, ceux qui prennent les risques devraient être les premiers bénéficiaires des résultats. Quelques groupes autochtones ont toutefois avancé que les connaissances et les investissements nécessaires au lancement d'une nouvelle pêche les désavantageaient. Par contre, d'autres groupes autochtones ont conclu des partenariats avec des entreprises de pêche établies afin d'explorer de nouvelles pêches.

Passé le stade commercial initial, l'expansion des nouvelles pêches est régie par les règlements d'accès aux pêches établies, qui ont fait l'objet de nombreux commentaires de la part des intervenants.

4.2 Accès aux pêches établies, en augmentation d'abondance et(ou) de valeur au débarquement

Cette section présente les réponses aux sept questions que le Groupe demandait aux intervenants d'explorer en préparation de leurs exposés oraux ou de leurs communications écrites.

4.2.1 Question n° 1. La nature des critères actuellement utilisés pour appuyer les décisions relatives à l'accès

Les critères traditionnels, précisés dans le mandat du Groupe et invoqués par le MPO dans ses décisions passées, comprennent : la contiguïté, la dépendance historique, la viabilité économique et l'équité. Certains intervenants ont cité des critères supplémentaires ou ont utilisé d'autres mots, parlant par exemple de réciprocité, d'impartialité, d'avantages sociaux et communautaires, de besoins économiques, de capacité de poursuivre la pêche et de transformer le poisson capturé, de mobilité des flottilles, d'historique de capture et de dépendance des secteurs des flottilles, et de conservation.

De nombreux intervenants trouvent que les critères traditionnels sont vagues et mal définis. La signification de la contiguïté, par exemple, est source de grande confusion. Beaucoup d'entre eux acceptent l'idée que « ceux qui vivent le plus près de la ressource doivent avoir la priorité », mais l'interprétation donnée à la contiguïté va de la proximité immédiate, valable uniquement dans le secteur côtier, à la limite extérieure des ZEE du Canada et, dans le cas des espèces sédentaires, au bord du plateau continental. Un

grand nombre se sont plaints qu'on ait utilisé inconsidérément les critères de contiguïté et les autres critères traditionnels. Certains sceptiques ont été jusqu'à affirmer que les critères directeurs étaient dictés par l'opportunisme et l'objectif politique de l'heure.

Cela dit, la critique des critères et des processus utilisés pour octroyer l'accès ne fait pas l'unanimité. Dans certaines régions – comme on le montre dans la section 5 ci-après où nous décrivons certaines décisions d'accès prises récemment – les critères utilisés pour octroyer l'accès aux pêches n'ont apparemment posé aucun problème. Cela s'explique par le fait que ces critères étaient adaptés aux circonstances d'une pêche particulière et qu'ils avaient été élaborés par les participants. En réalité, les organisations de pêcheurs de ces régions se sont dites inquiètes que les recommandations émises par le Groupe ne perturbent le bon fonctionnement de mécanismes régionaux jugés efficaces.

Par contre, les participants ont protesté énergiquement contre le manque de clarté et l'application incohérente des processus décisionnels d'accès impliquant plus d'une région administrative.

4.2.2 Question n° 2. Le processus suivi dans l'application des critères susmentionnés

Une fois encore, la réponse à cette question variait selon que l'intervenant parlait de décisions régionales ou de décisions relatives à l'ensemble du Canada atlantique. Dans certaines régions, la plupart des intervenants ont reconnu que le processus d'application était à la fois transparent et cohérent. Dans d'autres, et dans les cas concernant plus d'une région administrative, de nombreux intervenants ont répondu par une question : « Quel processus? ». D'autres ont défini le processus comme la simple « intervention directe auprès de hauts fonctionnaires du MPO, y compris le Ministre ». Certains intervenants, représentant soit de grandes entreprises ou des organisations de pêcheurs, se sont montrés satisfaits jusqu'à un certain point du statu quo, mais la majorité a déploré l'absence de procédures officielles et les pressions politiques qui caractérisent le processus décisionnel. Le Groupe a entendu une litanie de plaintes concernant le manque de transparence et l'incohérence du processus décisionnel d'accès. Les demandeurs veulent connaître les règles du jeu de manière à ne pas gaspiller temps et argent à des efforts inutiles. Ils veulent être sûrs que leurs demandes sont traitées avec équité et en fonction de principes et de critères cohérents. Certains intervenants se sont déclarés en faveur de règles claires et cohérentes afin d'assurer stabilité et constance, même si ces règles ne les favorisent pas particulièrement. Les groupes autochtones ont, quant à eux, trouvé

qu'ils n'étaient pas représentés de façon significative dans certains processus décisionnels.

4.2.3 Question n°3. L'efficacité des critères susmentionnés quant à leur contribution aux grands objectifs de gestion des pêches, notamment en ce qui concerne la conservation des ressources

Le Groupe retient de ses consultations que les lacunes du processus actuel constituent une menace systémique pour la conservation des ressources. De plus, le manque de définitions précises des critères et le manque de rigueur dans leur application paraissent créer un climat de méfiance et d'insécurité, et freinent la réalisation de l'objectif précis de la RPPA qui est d'arriver à une prise de décision participative. Qui plus est, les perturbations continuelles provoquées par l'incertitude dans la prise de décision engendrent des pertes de temps et compromettent l'efficacité de la gestion des pêches.

4.2.4 Question n° 4. Sur quels critères devraient en fait reposer les décisions relatives à l'accès?

Les commentaires des intervenants portaient généralement sur les critères traditionnels de la contiguïté, de la dépendance historique, de la viabilité et de l'équité. Les intervenants ont jugé ces critères et quelques autres pertinents, mais à des degrés divers, et ils leur ont attribué différentes significations. Certains intervenants considèrent que le partage devrait être rare et que l'accès supplémentaire ne devrait être accordé qu'à ceux qui ont déjà accès à la ressource, ce qui rendrait la définition des critères inutile.

De nombreux intervenants considèrent que la contiguïté concerne surtout les ressources côtières. Comme l'a précisé l'un d'entre eux, « la contiguïté est d'une importance cruciale dans les zones côtières; dans les zones extra-côtières, tout est question de parts historiques ». Par exemple, la contiguïté joue un rôle primordial dans la pêche au homard et n'intervient pas dans la pêche au thon, qui se pratique loin des côtes. Quelqu'un a proposé d'utiliser une formule accordant à la contiguïté une importance décroissante en fonction de l'éloignement du port d'attache ou de la base de pêche, jusqu'à ce que la mobilité de la flottille devienne un critère concurrent. Certains intervenants se sont dits partisans d'une interprétation plus large de la contiguïté, qui s'appliquerait invariablement de la côte de la province jusqu'à la limite canadienne de la zone de 200 milles. D'autres préfèrent lier la contiguïté à la notion de conservation, partant du principe que l'attachement à l'endroit engendrera une meilleure intendance de la

ressource. On a aussi invoqué la contiguïté de la zone de pêche avec les côtes provinciales pour appuyer la demande de parts provinciales, tandis que d'autres opinions appuient une application plus restreinte de la contiguïté qui donnerait aux pêcheurs d'une zone d'une province la priorité sur les pêcheurs d'une autre zone de la même province.

De nombreux intervenants considèrent que les critères de dépendance historique et les parts historiques (des provinces, des régions, des secteurs de flottilles et(ou) des types d'engins) sont importants. Ce qui les préoccupe, c'est de conserver leur part ou de l'accroître s'ils estiment qu'elle est injustement petite. Certains prétendent aussi que le concept de parts historiques ne s'applique pas aux pêches relativement récentes, telles que la pêche à la crevette nordique.

Le Groupe a également entendu deux interprétations différentes de la dépendance historique. Selon la première, la dépendance concerne un stock particulier (le stock de morues du Nord, par exemple) : ceux qui ont pêché ce poisson par le passé ont le droit de le pêcher de nouveau à l'avenir. Selon l'autre interprétation, la dépendance historique est liée aux eaux dans lesquelles la pêche s'effectue : si le stock de morues du Nord s'épuise, ceux qui, historiquement, en dépendaient ont le droit historique de pêcher les autres espèces (le crabe des neiges, par exemple) dans ces eaux-là. La question de la durée de la période « historique » soulève aussi la controverse lorsqu'il s'agit de fixer les parts historiques.

La viabilité économique prend une signification différente selon les intervenants. Ceux qui ont une vision sociale de la pêche estiment que la viabilité économique des communautés côtières a une importance capitale. Ils estiment qu'il faudrait octroyer l'accès aux gens les plus nécessiteux ou à ceux qui font la preuve de leur apport à la communauté (par exemple, s'ils créent des emplois à la fois dans le secteur de la récolte et dans celui de la transformation). Ceux qui ont une vision plus commerciale de la pêche s'intéressent davantage à la viabilité des entreprises de pêche, qui devraient être capables de faire face aux fluctuations des stocks et du marché sans recourir à l'aide du gouvernement. L'accès devrait être octroyé aux entreprises les plus susceptibles de développer la pêche en maximisant le rendement de leur investissement.

Si les intervenants reconnaissent unanimement que l'équité est importante, ils reconnaissent aussi qu'elle est subjective. Les intervenants ne s'entendent pas sur la définition de l'équité ni sur son application pratique. Dans certains secteurs, l'équité ne paraissait pas faire partie des critères utiles, dans d'autres secteurs et pour d'autres groupes particuliers, elle était d'une importance

capitale. Par exemple, un certain nombre d'intervenants de la région du Golfe trouvent que la division géographique actuelle des zones de pêche du crabe est inéquitable et que, de ce fait, certains groupes reçoivent plus que leur juste part.

Pour terminer, si la conservation ne figurait pas sur la liste des critères traditionnels, on en a néanmoins largement discuté aux cours des consultations. Personne ne conteste l'importance de la conservation, et de nombreux intervenants ont même soutenu qu'on peut tenir pour acquis que la conservation existe déjà comme un critère implicite. Un groupe a proposé au GICA de considérer le problème de la conservation comme résolu. D'autres, au contraire, ont dit craindre le mauvais effet possible des permis temporaires sur la conservation s'il n'existe pas de mécanisme clair de retrait de ces permis dans le cas où le stock de poissons d'une espèce déterminée s'épuiserait. Sans l'instauration d'un tel mécanisme, selon un intervenant, « l'effondrement passé des stocks de morue se répétera avec la crevette ». D'autres se sont dits préoccupés par l'épuisement des stocks de crabe et craignent que la part de politique dans les décisions relatives à l'accès n'ait également un effet désastreux sur la conservation.

4.2.5 Question n° 5. Quel devrait être le poids relatif accordé à chacun de ces critères?

Les opinions sur la pondération des critères varient fortement suivant la signification qu'on leur donne. Pour certains, la contiguïté a une importance capitale et il faut l'appliquer jusqu'à la limite extrême des eaux territoriales. Ce faisant, l'application du critère de contiguïté exclurait l'octroi de tout accès supplémentaire à des entreprises extérieures à la province. Dans ce cas, on utiliserait d'autres critères pour décider de l'accès des pêcheurs à l'intérieur de la province. Un des intervenants suggère un système de points, assorti de règles permettant de pondérer chaque critère.

Mais les intervenants admettent généralement qu'il serait presque impossible de trouver une formule unique pour pondérer - en tout temps – tous les critères de toutes les pêches, des zones côtières aux zones extra-côtières. Pour la majorité des intervenants, la contiguïté aurait la primauté dans la zone côtière, et son importance irait en décroissant à mesure que les pêches s'éloigneraient de la côte. On évaluerait l'accès aux différentes pêches en procédant au cas par cas, car on ne disposerait pas d'un ensemble de règles universelles. Les intervenants ont également mis le Groupe en garde contre les risques inhérents à l'analyse au cas par cas : si une règle ne s'applique pas à tous les cas, qui décidera de l'applicabilité des critères et comment assurera-t-on la cohérence du

processus décisionnel? Selon de nombreux intervenants, la réponse à cette question réside dans l'application d'un processus clairement défini et sérieusement contrôlé en vue d'aboutir à des décisions transparentes et équitables; autrement, les décisions prises sur l'accès seront de nouveau influencées, comme c'est le cas actuellement, par les pressions politiques.

4.2.6 Question n° 6. Quelle serait, à votre avis, la contribution la plus utile que pourrait faire le GICA?

La plupart des groupes consultés conviennent que le travail confié au Groupe est très important parce qu'il peut contribuer à améliorer la gestion des pêches dans l'Atlantique et à aider le Ministre à prendre des décisions difficiles. De nombreux intervenants trouvent que, compte tenu de la complexité des questions, il ne serait pas réaliste de s'attendre à des solutions définitives à tous les problèmes d'accès dans les courts délais impartis au GICA pour exécuter son mandat, en dépit des attentes utopiques de certains intervenants. Plusieurs questions portées à l'attention du Groupe débordaient clairement les limites de son mandat. Quelques intervenants ont trouvé que la distinction faite dans le mandat du Groupe entre « accès » et « répartition » est fallacieuse, car ces deux notions sont trop étroitement liées pour qu'on les discute séparément.

En réponse à la question, de nombreux intervenants ont déclaré que la contribution la plus utile du GICA serait de clarifier la signification des critères utilisés pour octroyer l'accès et que cette clarification contribuerait à dépolitiser et à améliorer le processus décisionnel.

Les intervenants ont majoritairement affirmé qu'il fallait instaurer un processus officiel qui contiendrait des procédures claires et fonctionnerait de manière transparente, et ils ont souhaité que le Groupe recommande un tel processus au Ministre. Mais les opinions des intervenants divergent quant au niveau d'autorité qui serait responsable de l'application de ce processus : niveau ministériel, Cabinet du Ministre ou organisme consultatif ou réglementaire externe. On a également suggéré au Groupe de faire progresser le système vers un processus permettant de concilier des intérêts opposés, incluant ceux des nouveaux utilisateurs des ressources océaniques tels que l'aquaculture, l'écotourisme et la pêche récréative en mer.

On a finalement rappelé au Groupe quelques cas réussis de partage des ressources en expansion dans lesquels le personnel du MPO et l'industrie ont collaboré étroitement pour arriver à des ententes qui s'avèrent équitables et durables. On a demandé au Groupe de

soutenir ces exemples de réussite locale et de ne pas tenter d'y apporter des modifications ou des substitutions.

4.2.7 Question n° 7. À l'avenir, comment devrait-on prendre les décisions relatives à l'accès? Serait-il souhaitable d'établir une sorte de processus consultatif?

En ce qui concerne l'accès supplémentaire, les personnes consultées ont presque unanimement souhaité l'instauration d'un processus bien fondé et de règles clairement énoncées expliquant les critères à considérer et pondérant chacun de ceux-ci. Certains ont suggéré la nécessité que ce processus soit appliqué avec transparence et aboutisse à des décisions qui reflètent l'application de principes généralement reconnus.

Les intervenants ont exprimé différentes opinions sur la manière d'atteindre ces résultats. Certains croient qu'une définition claire des critères et la pondération de ceux-ci suffiront. D'autres pensent que le processus décisionnel est au moins aussi important que les critères qui l'étayent. De nombreux intervenants trouvent que la création d'un conseil consultatif du Ministre contribuerait à rendre le processus plus transparent, alors que d'autres s'opposent à la formation d'un autre organe, qui ne ferait qu'ajouter un niveau supplémentaire à la hiérarchie bureaucratique.

On a souvent cité en exemple le Conseil pour la conservation des ressources halieutiques (CCRH). La plupart des intervenants reconnaissent qu'il a largement contribué à dépolitiser le processus d'établissement des quotas, même s'ils ne sont pas sûrs qu'un processus semblable permettrait de traiter aussi efficacement les questions d'accès. Le CCRH ne s'intéresse actuellement qu'aux quotas de poissons de fond; certains ont suggéré au Groupe qu'on élargisse le mandat du Conseil de manière qu'il englobe d'autres espèces, afin de renforcer son efficacité dans le domaine de la conservation des ressources. De nombreux intervenants insistent pour que le dernier mot revienne toujours au Ministre, mais quelques-uns vont jusqu'à suggérer que la décision finale relève non plus du Ministre, mais d'un tribunal quasi judiciaire. La question de la composition et du fonctionnement d'un conseil indépendant, consultatif ou réglementaire, pose un problème : de nombreux intervenants craignent que les nominations n'émanent de considérations partisanes, ne soient teintées de favoritisme, ou que les intérêts directs des provinces et des intervenants ne compliquent le recrutement de personnes impartiales mais compétentes ainsi que le fonctionnement d'un tel conseil.

4.3 L'information recueillie auprès des gouvernements provinciaux et territoriaux

Les quatre provinces de l'Atlantique, le Québec et le Nunavut ont un intérêt marqué pour la pêche, qui constitue un secteur important de leur économie. Le Groupe a rencontré les gouvernements provinciaux et territoriaux à deux reprises : une fois, au début des consultations (en août et en septembre) et plus tard, lors de la dernière tournée (en octobre). Les exposés des gouvernements sur les questions d'accès étaient vigoureusement articulés et généralement accompagnés de communications écrites. Nous avons résumé ci-après les réponses des gouvernements aux questions posées plus haut, en citant des extraits des communications écrites lorsque nous l'avons jugé opportun.

4.3.1 Terre-Neuve-et-Labrador

Dans son exposé officiel au Groupe, le gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador a clairement expliqué que, selon lui, « l'application actuelle des critères d'accès manquait de transparence, de prévisibilité, de stabilité et surtout, de cohérence ». Sa position au regard des critères d'accès est la suivante :

> La contiguïté doit être le seul critère d'accès aux nouvelles pêches et aux pêches émergentes. Tout *nouvel* accès aux pêches existantes ne doit être basé que sur la contiguïté. Cependant, nous respecterons la règle de la participation historique et, par conséquent, nous reconnaîtrons et respecterons la dépendance des communautés. (Traduction)

Sa définition de la contiguïté est la suivante :

> Lorsque la limite d'une zone de l'OPANO (Organisation des pêches de l'Atlantique nord-ouest) est définie par une zone terrestre, cette zone terrestre est contiguë à la zone de l'OPANO. Si la zone de l'OPANO n'est bordée d'aucune zone terrestre, la zone terrestre la plus rapprochée de la zone de l'OPANO devient la province ou le territoire contigu. (Traduction)

Donc, les eaux sont considérées comme contiguës à une province ou à un territoire si elles touchent ses côtes ou si elles en sont plus rapprochées que de toute autre province ou tout autre territoire, et elles doivent être considérées comme telles jusqu'à la limite de 200 milles marins.

Le gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador souhaite que les critères qu'il a proposés soient intégrés dans la législation. Il ne

soutient pas l'idée d'un conseil de l'accès pour l'ensemble de la zone atlantique, préférant un conseil Canada-Terre-Neuve-et-Labrador de gestion et de mise en valeur des pêches.

4.3.2 Île-du-Prince-Édouard

Le gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard (Î.-P.-É.) trouve que « la façon dont les décisions d'octroi de l'accès ont été prises dans le passé et sont prises actuellement est inappropriée à plusieurs égards... ». La province ajoute que « les lacunes du processus décisionnel d'accès, utilisé actuellement, menace immanquablement la conservation des ressources ».

Quant aux critères, les représentants de l'Î.-P.-É. préconisent « une approche plus réfléchie que le choix d'un seul critère tel que la contiguïté ou l'accès historique ». Ils ont également défendu l'opinion voulant que « l'équité ne doive s'appliquer que dans la mesure où aucun territoire n'est privé d'un avantage raisonnable... ».

La province de l'Î.-P.-É. défend farouchement l'idée du rôle de premier plan que le gouvernement fédéral doit jouer dans la gestion des pêches de l'Atlantique, mais elle pense que les futures décisions seraient mieux acceptées si elles « suivaient un ensemble établi de lignes directrices » et si elles découlaient d'un processus « public et transparent ». L'Î.-P.-É. soutient aussi le principe d'un conseil consultatif pour les questions d'accès.

4.3.3 Québec

Le gouvernement du Québec a souligné l'importance d'établir des critères d'accès et de répartition clairs, précis et équitables en rappelant que la stabilité de l'industrie de la pêche dépend de ces critères. Les représentants ont déploré le manque de clarté et de cohérence du processus décisionnel, en invoquant plus particulièrement le cas de la récente décision prise sur le partage avec les pêcheurs de Terre-Neuve-et-Labrador du flétan noir dans le Golfe.

Ils ont insisté sur la nécessité de faire examiner par le GICA les critères et les mécanismes d'accès et de répartition dans d'autres pays et dans d'autres secteurs d'activité, comme l'agriculture et l'exploitation forestière. Pour le Québec, les parts historiques constituent le critère le plus équitable parce qu'il tient compte d'autres critères tels que la contiguïté, le développement de la pêche et la dépendance socio-économique. Le Québec a aussi souligné le mérite du Groupe de travail du Comité fédéral-provincial des pêches de l'Atlantique qui a rédigé des rapports sur les parts provinciales de poisson de fond (1997) et de mollusques et crustacés

(1999). Ils ont défendu le principe du respect de la règle des parts historiques dans le processus de participation des pêcheurs autochtones à la pêche commerciale.

Selon eux, la création d'une structure permanente, investie d'un pouvoir quasi judiciaire, est une option qui mérite réflexion si elle prend en compte les principes de résolution des différends entre les organisations commerciales canadiennes et internationales. Néanmoins, les représentants sont convaincus qu'il ne faudra pas recourir à ce palliatif si on élabore des critères prioritaires, clairement définis.

4.3.4 Nouveau-Brunswick

Le gouvernement du Nouveau-Brunswick est déçu du manque de cohérence manifeste, décelé dans l'application des critères d'accès, et il a eu l'impression qu'on avait utilisé « n'importe quel critère qui cadrait avec le résultat escompté ». Les représentants du N.-B. se sont inquiétés du fait que le manque de cohérence et les pressions politiques « ont eu et continueront d'avoir un effet néfaste sur la conservation, la durabilité, la stabilité et la coopération dans l'industrie de la pêche ».

Le Nouveau-Brunswick est d'avis que « la fixation de la part provinciale, compatible avec le mode de partage des flottilles, devrait être le principal critère utilisé pour assurer la stabilité de l'industrie et des communautés », et les surplus devraient être distribués en proportion des parts provinciales. La province a également insisté sur le fait que l'autorisation d'accès temporaire qui ne respecte pas la règle des parts provinciales historiques avant 1995 ne devrait pas intervenir dans le calcul des parts provinciales.

Le Nouveau-Brunswick défend aussi l'idée que les critères devraient être uniformes et précis, et comporter des lignes directrices à suivre en cas d'imprécision. Le gouvernement provincial trouve que « l'application des critères et des lignes directrices devrait être coiffée par un organisme quasi judiciaire ». Il est persuadé que, par le passé, le principe de la contiguïté l'a constamment désavantagé.

4.3.5 Nouvelle-Écosse

La Nouvelle-Écosse s'inquiète de l'utilisation sélective des critères pour atteindre des résultats, et du manque de transparence du processus. Ses représentants estiment que la contiguïté est un critère important, mais pas souverain, du fait qu'il se dévalorise, dans les parts historiques, à mesure qu'on s'éloigne des côtes. La Nouvelle-Écosse désapprouve l'utilisation des parts provinciales comme critère d'accès.

Elle propose que l'on définisse clairement les critères et qu'on les classe de manière à pouvoir les appliquer dans la majorité des cas, la résolution des questions locales étant confiée aux gestionnaires du MPO. Ses représentants doutent de la possibilité de dépolitiser complètement le processus et d'éliminer complètement les recours au Ministre. Ils trouvent que, si le Ministre peut rendre ses décisions en fonction d'un ensemble de critères et de lignes directrices bien établis, et qu'il peut donc donner les raisons qui motivent ses décisions, la création d'un conseil d'accès est superflue.

4.3.6 Nunavut

L'information recueillie auprès du Nunavut fait l'objet d'une analyse séparée, car il s'agit d'un cas spécial (voir la section 8.2). Les représentants du Nunavut ont souligné le fait que la contiguïté doit être « le principal critère à considérer dans la prise de décision relative à l'accès aux pêches dans l'Atlantique » et ils « insistent sur l'accès prioritaire, par opposition à l'accès exclusif ».

Les représentants du Nunavut signalent que la part des ressources contiguës – principalement le flétan noir et la crevette – octroyée au Nunavut est injustement petite comparée à la part des provinces de l'Atlantique.

4.4 Autres questions

Il va de soi qu'il est impossible de limiter les consultations sur les pêches à un seul sujet, et le GICA s'en est rendu compte. Le Groupe a entendu parler de nombreuses autres questions qui ne sont pas liées directement à l'accès.

4.4.1 Niveaux de déclenchement

Le mandat du Groupe exclut formellement que l'on s'interroge sur les critères pour déterminer à quel moment une pêche a connu une augmentation sensible d'abondance et(ou) de valeur au débarquement. Le Groupe se borne donc à signaler que cette question préoccupe très sérieusement de nombreux intervenants qui aimeraient qu'on l'intègre dans les ententes sur le partage et l'octroi des accès supplémentaires, comme c'est le cas dans certains PGIP.

4.4.2 Problèmes socio-économiques

Les discussions sur l'accès et la répartition sont habituellement axées sur les seuls besoins des pêcheurs. Mais il existe également des usines de transformation, à terre, qui utilisent une main-d'œuvre essentiellement féminine dont la subsistance dépend du poisson

disponible. À Terre-Neuve, les membres du Groupe ont visité les installations de Woodman Seafood Products à New Harbour, dans la baie de Conception, où ils se sont familiarisés avec le fonctionnement d'une usine de transformation moderne. À Moncton, ils ont entendu les représentant(e)s de l'Association des Employé(e)s d'Usine des Produits Marins leur faire part du problème de la courte saison de la pêche du crabe qui offre aux travailleuses et travailleurs d'usine un emploi insuffisant pour leur assurer des moyens de subsistance convenables. Les difficultés des travailleuses et travailleurs ne sont pas une conséquence directe de l'accès, mais les membres du Groupe, préoccupés par la condition de ce groupe, sont d'avis qu'il faut considérer très sérieusement les conséquences, pour les communautés côtières – y compris les travailleuses et travailleurs des usines – des décisions prises au sujet de l'accès.

4.4.3 La mise en application de la loi

Les questions de mise en application de la loi débordent le cadre du mandat confié au Groupe, mais ses membres ont entendu plusieurs plaintes concernant le manque de respect des règlements. Il est généralement admis qu'on respecte beaucoup plus facilement les règlements dans un système de cogestion parce que les utilisateurs partagent un sentiment de propriété et de responsabilité. Les décisions sur l'accès qui favorisent ces sentiments devraient donc réduire le besoin de contrôler la pêche. En règle générale, on peut prétendre que le succès rencontré par un ensemble de critères relatifs à l'octroi de l'accès dépendra de l'efficacité des mécanismes de mise en application qui sont en place.

4.4.4 Importance de la science

De nombreux intervenants ont souligné avec force le besoin d'information scientifique solide et mise à jour sur les stocks de poissons, leur biologie et leur écologie. Des données scientifiques fiables sont nécessaires à la fois à l'établissement des quotas dans une optique de conservation et au développement des nouvelles pêches. Le Nunavut insiste particulièrement sur le besoin d'études scientifiques supplémentaires des eaux du Nord.

4.5 Commentaires

Les consultations étendues, menées par le Groupe, ont révélé la complexité et la diversité de la pêche dans le Canada atlantique. Elles ont également fait ressortir les difficultés que le Groupe éprouverait à remplir son mandat.

Les membres du Groupe ont reçu deux messages principaux, qui sont dans une certaine mesure contradictoires. D'une part, on a beaucoup critiqué le manque de transparence du système actuel et le caractère apparemment arbitraire de plusieurs prises de décision. Les personnes rencontrées sont unanimement favorables à l'établissement d'un système régi par des critères clairs et un processus ouvert, donnant des résultats cohérents.

D'autre part, la majorité des intervenants reconnaissent que les pêches dans l'Atlantique sont trop diversifiées pour qu'on puisse les amalgamer dans un ensemble régi par des règles ou des critères d'exploitation universels et acceptables. Comme le Groupe se l'est entendu dire à maintes reprises, « il n'y a pas de système universel ». Par exemple, il n'est pas possible de concilier les positions des différentes provinces relativement aux critères traditionnels d'octroi de l'accès.

La conclusion implicite de ces deux messages est la suivante : les critères sont nécessaires, mais il faut les ajuster aux caractéristiques particulières de chaque situation. En bref, il faut agir avec discernement dans chaque cas. Cette conclusion soulève la question suivante : comment ce jugement doit-il être exercé, et qui s'en chargera? On abordera cette question plus loin, dans ce rapport.

5 Décisions récentes concernant l'accès

Pendant ses consultations, le Groupe a eu connaissance de nombreux cas de prises de décisions concernant l'accès à des pêches établies et à des pêches nouvelles. Cette section décrit trois de ces cas, et leurs aspects positifs et négatifs, qui illustrent l'importance du mode d'application des critères. Les cas décrits concernent la crevette nordique, le crabe des neiges de Terre-Neuve-et-Labrador et le crabe de la zone 19 du Golfe.

5.1 Crevette nordique

La pêche à la crevette nordique a commencé à se développer au cours des années 1970. En 1977, on a délivré un permis à quatre compagnies, en vue de déterminer la faisabilité de la capture de crevettes du Labrador. D'autres permis – 17 au total – ont été émis en 1978, 1979, 1987 et 1991. En 1997, on a octroyé, pour la première fois, l'accès temporaire à des participants côtiers (bateaux de moins de 65 pieds) en vertu du critère de contiguïté. En 2001, le nombre de permis octroyés atteignait 355.

Au cours de la dernière décennie, on a constaté une croissance rapide des stocks de crevettes, accompagnée d'une hausse des prix. Entre 1989 et 1999, le volume des débarquements a été multiplié par quatre, tandis que la valeur au débarquement est passée de 78 à 280 millions $.

En 1996, on a établi des critères de partage de l'accroissement des stocks en procédant à un processus public, qui ne comprenait toutefois pas de formule à suivre pour partager les augmentations annuelles du total autorisé des captures (TAC) entre les détenteurs de permis et les nouveaux venus temporaires.

Par conséquent, c'est le Ministre qui devait procéder à ce partage chaque année. En 2000, la décision d'allouer un quota de 1 500 tonnes de pêche de crevette nordique de la division 3L de l'Organisation des pêches de l'Atlantique nord-ouest (OPANO), au sud-est de Terre-Neuve-et-Labrador, à un consortium de l'Î.-P.-É. a soulevé une vive controverse à Terre-Neuve-et-Labrador.

Terre-Neuve-et-Labrador croyait fermement que, sous l'autorité des précédents ministres des Pêches et des Océans, la contiguïté avait été le principal critère appliqué dans l'octroi de l'accès à la pêche de la crevette nordique à des participants temporaires. Or, la décision relative à l'Î.-P.-É. faisait fi du critère de contiguïté. De leur côté, les intervenants de l'Î.-P.-É. rétorquaient que, si la contiguïté était si

importante dans l'octroi de l'accès à la crevette, ce critère n'avait pas été appliqué avec équité et cohérence à l'Î.-P.-É., qui avait été exclue jusque-là de l'exploitation de la ressource que constitue la crevette du Golfe.

Quoi qu'il en soit, le cas de la crevette nordique a constitué l'exemple le plus frappant de manque de transparence dans l'application des critères d'accès que le Groupe a rencontré lors de ces consultations. Ce manque de transparence donne l'impression que les critères d'accès sont appliqués avec une incohérence qui frise l'arbitraire.

5.2 Pêche du crabe des neiges de Terre-Neuve-et-Labrador

La pêche dirigée du crabe des neiges a débuté à Terre-Neuve-et-Labrador pendant les années 1970. À cette époque, les entreprises concernées étaient relativement petites et les débarquements annuels s'élevaient à moins de 5 000 tonnes pour l'ensemble de la province. Une décennie plus tard, les débarquements avaient augmenté considérablement pour atteindre 69 000 tonnes en 1998. En 2000, ils sont redescendus à 55 000 tonnes, mais ils étaient quand même dix fois plus élevés que les débarquements des années 1970. On considère généralement que la croissance exponentielle des débarquements de crabes est liée au déclin abrupt des stocks de poissons de fond, car le poisson de fond se nourrit de crustacés benthiques.

À la fin des années 1970 et au début des années 1980, on a créé une pêche à entrées limitées en délivrant 71 permis de pêche du crabe des neiges à temps plein à des propriétaires de bateaux de 50 à 65 pieds de long. Entre le début et le milieu des années 1980, les ressources en poissons de fond ont commencé à diminuer, alors que les stocks de crabe des neiges augmentaient régulièrement. Réagissant à cette situation, le Ministère a pris des mesures pour permettre à certains propriétaires de bateaux de pêche du poisson de fond d'augmenter leurs revenus en accédant à la pêche du crabe des neiges. Avec le temps, on a délivré 700 permis supplémentaires de pêche du crabe, à des propriétaires terre-neuviens de bateaux de 35 à 65 pieds de long.

L'étape suivante consistait à donner accès à la pêche à des propriétaires de bateaux de moins de 35 pieds de long. En 1995, le Ministère a octroyé des permis d'accès temporaire à un nombre limité de pêcheurs du groupe noyau possédant des bateaux de moins de 35 pieds de long. L'accès leur était octroyé temporairement parce qu'on doutait sérieusement de la durabilité des récoltes, exceptionnellement élevées, de crabe des neiges.

On a ainsi délivré quatre cents permis saisonniers à des propriétaires de ce type de bateau, par le truchement d'une loterie. Le système de

loterie a été très controversé, et le Ministère a calmé le jeu en octroyant, en 1996, l'accès temporaire à tous les pêcheurs du groupe noyau possédant un bateau de moins de 35 pieds, qui ne détenaient pas encore de permis de pêche du crabe. En 2000, le nombre de permis saisonniers est passé de 400 à 2 500 environ.

Les trois points suivants méritent d'être mentionnés. Premièrement, en 2000, les flottilles détentrices de permis supplémentaires et de permis saisonniers profitaient d'environ 85 p. 100 de la récolte de crabe des neiges de Terre-Neuve-et-Labrador, la flottille de pêche du crabe à temps plein récoltant le reste.

Deuxièmement, l'importance de la récolte de crabe pour les bateaux terre-neuviens de moins de 65 pieds a augmenté considérablement. De 1987 à 1990, le crabe des neiges représentait moins de 10 p. 100 de la valeur des récoltes de ces bateaux. En 2000, ce chiffre est passé à 80 p. 100.

Troisièmement, les détenteurs de permis saisonniers ont exercé des pressions pour qu'on convertisse leurs permis temporaires en permis permanents. Début 2001, le Ministre a nommé spécialement deux personnes pour étudier la question. Elles ont rédigé un rapport qui est actuellement examiné par le Ministre.

L'exemple de la pêche du crabe des neiges à Terre-Neuve-et-Labrador présenté au Groupe montre clairement comment on peut faire passer au second plan la conservation – dont l'importance est pourtant reconnue – au bénéfice d'autres considérations. De nombreux intervenants ont souligné le caractère cyclique et volatil des stocks de crabes (et de crevettes). Ils estiment que, si on octroie l'accès temporaire à des pêcheurs quand les stocks sont élevés, il faut disposer d'un mécanisme de sortie bien établi et pouvoir l'appliquer lorsque les ressources commencent à décliner. Le Groupe n'a pas trouvé de stratégie semblable, dans le cas de la pêche du crabe des neiges, et cette lacune est inquiétante.

5.3 Crabe de la zone 19 du Golfe

La pêche du crabe des neiges, au nord-ouest du cap Breton (dans la zone appelée zone 19 du Golfe) est un exemple de solution locale apportée à la question du partage des ressources. Cette pêche ne cesse de croître, en volume et en valeur, depuis qu'elle a débuté, vers le milieu des années 1970. L'historique de la gestion de cette expansion montre le combat que le MPO a dû mener pour accommoder les nouveaux participants à cette pêche et assurer la réussite économique de ceux qui en faisaient déjà partie, tout en évitant une explosion de la capacité pour assurer la conservation de la ressource. Cette prouesse, qui a demandé beaucoup d'ingéniosité, ne s'est pas accomplie sans

tracas : pressions politiques, manifestations, rivalités entre flottilles, protestations et barrages routiers. Grâce en partie à une entente de cogestion, on est arrivé à une certaine stabilité au cours des années 1996 à 2000, période pendant laquelle la biomasse et les prix ont suffisamment augmenté pour déclencher le mécanisme de partage conjointement mis sur pied par les parties. Le renouvellement d'une entente de cogestion de neuf ans a été négocié en 2001.

Les 25 ans d'histoire de la zone 19 montrent les difficultés inhérentes à l'application d'un processus équitable et fournissent un exemple d'élaboration progressive et réussie de critères (contiguïté, pêcheurs *bonifides*) et de mécanismes (loterie, ententes avec l'industrie, cogestion) de partage de l'accès qui sont équitables et qui assurent la conservation de la ressource. Vue dans son ensemble, l'expérience de la zone 19 prouve qu'on peut atteindre un niveau substantiel d'autogestion dans l'industrie. Le groupe des crabiers de la zone 19 consulté par le GICA s'est dit mécontent de la situation actuelle, mais ce mécontentement provient de la décision prise par le Ministre de réduire les répartitions et d'admettre de nouveaux participants, plutôt que de la remise en question des principes fondamentaux du processus de cogestion.

6 Rôle croissant des participants de l'industrie dans la gestion

Pendant plus d'une décennie, le gouvernement a eu pour politique d'encourager l'industrie à jouer un rôle de plus en plus important dans la gestion des pêches. Début 2000, 161 pêches étaient régies par des plans de gestion, comprenant les Plans de gestion intégrée des pêches (PGIP). Ces plans, conçus pour encourager la cogestion, sont élaborés conjointement par les gestionnaires du MPO et l'industrie. Ils expliquent en détail les règlements (saisons, engins, quotas) et renferment les critères de partage, entre les participants, de l'augmentation des ressources en fonction de chaque pêche. Le Groupe a entendu des critiques sur certains PGIP à propos desquels les négociations n'étaient pas terminées avant le début de la saison; les plans sont apparus après la saison, alors que la réglementation de la pêche avait déjà été appliquée.

Le Groupe a reçu l'instruction de ne pas déranger le succès des PGIP ou des ententes couronnées de succès. Ces succès ont été obtenus à l'échelle locale, grâce au leadership du MPO et des participants de l'industrie. Ils illustrent l'avantage de prendre les décisions le plus près possible du lieu de leur application; c'est le principe de la « subsidiarité », comme l'appelle un universitaire de la Nouvelle-Écosse. La seule question en suspens consiste à déterminer si on peut améliorer le processus en y faisant participer des représentants de l'intérêt public au lieu de limiter la participation à ceux qui ont des intérêts directs dans la pêche.

6.1 Conseils consultatifs des espèces en développement et gestion communautaire

L'histoire de la gestion de la pêche du crabe dans la zone 19 de la région du Golfe illustre la tendance du Ministère d'amener les participants de l'industrie à prendre une plus grande part dans les décisions afin de réduire le nombre de décisions prises par le Ministre.

Le document de travail de la RPPA propose d'étendre ce mouvement et de laisser aux participants de l'industrie plus de latitude pour fixer leurs propres objectifs sociaux et économiques, dans des limites raisonnables, et décider de l'utilisation des ressources halieutiques.

Les intervenants ont souvent mentionné les réalisations des conseils des espèces en développement de la région des Maritimes comme exemples d'application efficace et transparente, au niveau local, des critères d'accès aux espèces nouvelles et émergentes.

Ainsi qu'on l'a mentionné, le développement d'une pêche passe par trois stades : le stade scientifique (ou expérimental), le stade exploratoire et le stade commercial. Au stade scientifique, les travaux visent à déterminer si la biomasse mérite d'être exploitée. Passé ce stade, la pêche entre dans le stade exploratoire, au cours duquel on entreprend des travaux en vue de déterminer si elle est économiquement viable, ce qui dépend des coûts de la récolte de la ressource et de la facilité d'écouler les prises et les sous-produits. Si le deuxième stade est concluant, on détermine la durabilité de la récolte, et la pêche entre dans le troisième stade (commercial). À la fin de ces trois stades, la pêche, initialement pêche « en développement », devient une pêche « établie ».

Les deux premiers stades prennent parfois plusieurs années, exigent d'importants capitaux et des connaissances étendues, et comportent des risques considérables.

Dans la région des Maritimes, on a établi trois Conseils consultatifs de zone des espèces en développement et un Conseil consultatif régional des espèces en développement; ce dernier traite les cas de chevauchement des limites entre les conseils de zone et les cas de pêches hauturières en développement. Les conseils sont formés de représentants de l'industrie de transformation, des organisations de pêcheurs, des groupes autochtones, des gouvernements provinciaux et du Ministère. Les règles qui régissent leurs prises de décision paraissent transparentes, et les conseils semblent les appliquer avec cohérence. Ils examinent les demandes de pêches expérimentales et transmettent leurs recommandations au Ministère par le truchement du conseil approprié. Si la pêche passe au stade exploratoire et qu'elle est hauturière, on lance un appel d'offres basé sur la participation. Si elle est semi-hauturière ou côtière, on octroie un nombre limité de permis d'exploration pour répondre à la demande de tous les pêcheurs du groupe noyau, capables de consacrer leur temps à ces activités et qui satisfont aux exigences de contiguïté. Par le passé, on octroyait ces permis par loterie.

Si la pêche atteint le stade commercial, on commence par délivrer des permis aux demandeurs admissibles. Les permis scientifiques (ou expérimentaux) et exploratoires sont de plus en plus offerts aux communautés de pêcheurs professionnels (pour réduire au minimum les éventuels effets du transfert des permis à entrée limitée) et aux communautés autochtones.

Le régime paraît, dans son ensemble, inclusif, même si certains groupes autochtones affirment préférer d'autres processus. De plus, il semble qu'on y applique les règles avec transparence et cohérence. Le régime des Maritimes constitue, à notre avis, un modèle de prises de décisions relatives à l'accès dont devraient s'inspirer les autres régions du Canada

atlantique. Il faut toutefois mentionner que les conseils ne peuvent assumer efficacement leurs responsabilités que si les représentants de toutes les parties et de tous les participants ont l'occasion d'exprimer librement leur point de vue. Cette condition est particulièrement importante dans le cas des peuples autochtones, compte tenu du statut constitutionnel de leur intérêt dans la pêche. On pourrait songer à élargir la représentation au sein des conseils en y introduisant des personnes ferrées sur le sujet, qui représenteraient l'intérêt public et interviendraient en faveur de l'environnement.

On a également progressé considérablement dans le domaine de la gestion communautaire depuis l'introduction de ce système, en 1995. Dans ce contexte, on définit les communautés soit géographiquement, soit en fonction de l'intérêt commun d'un groupe particulier. Les décisions sont prises par des conseils de représentants élus. Le Ministère se base sur l'historique des captures pour attribuer aux conseils les répartitions résultant d'une augmentation d'abondance et(ou) de valeur au débarquement (la pêche du crabe, par exemple). Les conseils prennent alors la responsabilité de déterminer quels pêcheurs profiteront de l'augmentation d'abondance. Les schémas de gestion communautaire ont fourni au Groupe des exemples où des critères d'octroi de l'accès à des pêches intrarégionales établies ont été appliqués avec transparence et cohérence, et ont été jugés équitables par tous les participants.

7 Processus décisionnel d'accès dans d'autres pays et instances et d'autres secteurs de ressources naturelles

7.1 Autres pays et instances

Le mandat du GICA comprenait l'examen du processus décisionnel d'accès aux pêches d'autres pays de pêcheurs et d'autres secteurs de ressources naturelles, dans l'espoir que le Groupe découvre des éléments dont on pourrait s'inspirer pour traiter la question de l'accès aux pêches dans la région de l'Atlantique.

L'examen du processus décisionnel d'accès s'est concentré sur l'accès aux pêches établies, par opposition aux pêches émergentes, pour la seule raison que les problèmes d'accès, au Canada atlantique, concernent essentiellement l'expansion des pêches établies.

On a examiné cinq endroits : la Nouvelle-Zélande, l'Islande, l'Australie, l'Union européenne et les États-Unis. La disponibilité des données et de l'information a, en partie, guidé notre choix. On a commencé par la Nouvelle-Zélande et l'Islande parce que, dans ces deux pays, la pêche représente une partie importante du produit intérieur brut et que la gestion des pêches y est très développée.

7.1.1 Nouvelle-Zélande

Ce qui rend le cas de la Nouvelle-Zélande intéressant, c'est que ce pays dispose d'un système de gestion des quotas de pêche parmi les plus développés au monde. Lorsqu'on incorpore une nouvelle espèce au système de gestion des quotas (SGQ), on distribue les quotas en se basant sur l'historique de la capture en tenant compte des droits des aborigènes (voir ci-dessous). Une fois les quotas attribués, toute augmentation du TAC ou de la valeur au débarquement est répartie entre les détenteurs de quotas.

Le pêcheur qui souhaite accéder à une pêche établie du SGQ doit commencer par obtenir un permis de pêche, puis acquérir un quota en l'achetant à un détenteur de quotas existant. Il n'a pas accès à la pêche gratuitement.

Ce qui intéressait le GICA dans le cas de la Nouvelle-Zélande, c'est l'attribution de l'accès et la délivrance de quotas à des aborigènes, en l'occurrence les Maoris. Après des années de négociations, les

Maoris et le gouvernement néo-zélandais ont signé un acte de constitution autorisant les Maoris à acheter la moitié de la plus grande entreprise de pêche néo-zélandaise. Les Maoris se sont ainsi retrouvés propriétaires d'un tiers environ des quotas de pêche existants au pays. De plus, l'acte leur donnait la possibilité d'acquérir 20 p. 100 de tout nouveau quota. La gestion des quotas des Maoris est assurée par la Commission du Traité des pêches de Waitangi, qui est sous contrôle maori. Par conséquent, une augmentation d'abondance dans une pêche du SGQ, dans laquelle les Maoris ont un quota, ou l'établissement de nouveaux quotas, entraîne l'attribution automatique d'une partie de ces quotas aux Maoris.

7.1.2 Islande

Le cas de l'Islande ressemble à celui de la Nouvelle-Zélande, exception faite pour la question autochtone. La gestion des quotas y est aussi très développée et lorsqu'on établit les quotas initiaux, on se base aussi sur l'historique de la capture.

Le pêcheur qui souhaite accéder à une pêche doit commencer par obtenir un permis, ce qui est relativement facile. Si la pêche en question est gérée par quotas (et rares sont celles qui ne le sont pas), le pêcheur ne peut obtenir un quota que s'il l'achète d'un détenteur existant.

7.1.3 Australie

L'Australie est en train d'adopter un système compréhensif de droits de pêche réglementaires (DPR) (*Statutory Fishing Rights (SFRs)*). Une fois que les quotas de pêche sont attribués, on ne peut y ajouter aucun DPR supplémentaire. Et pour accéder à la pêche, le pêcheur doit acheter un droit d'entrée.

Philip Marshall, directeur général de la stratégie et de la planification de l'Australian Fishing Management Authority, a été interviewé dans le cadre de la recherche sur les pays étrangers. Il a expliqué que, du point de vue australien, accorder à des participants supplémentaires l'accès à une pêche à DPR établie, en se basant sur l'augmentation d'abondance et(ou) de valeur au débarquement, comprendrait d'importants risques. Le gouvernement serait amené à prendre des décisions arbitraires basées sur la richesse des pêcheurs, ce qui entraînerait un risque de surcapitalisation, avec tout ce que cela implique pour la conservation de la ressource.

7.1.4 Union européenne

La gestion des pêches dans l'Union européenne (UE) est, on s'en doute, très compliquée, compte tenu du nombre de pays de l'Union. Les pêches de l'UE sont régies par la Politique commune de la pêche, adoptée en 1983 et modifiée en 1992. Les ressources halieutiques de la zone économique exclusive (ZEE) de 200 milles sont gérées par la Commission européenne, exception faite pour la zone de 12 milles qui relève de chaque État membre.

Les décisions stratégiques finales concernant les pêches, incluant les TAC, les quotas et les autres dispositions y afférentes, sont prises par le Conseil des ministres des Pêches des États membres, lors d'une réunion qui se tient à la fin de chaque année. Les principes suivants régissent la Politique commune de la pêche :

- les pêcheurs de l'UE doivent avoir le même accès aux eaux des États membres, exception faite pour la zone côtière (12 milles) réservée aux pêcheurs locaux qui ont traditionnellement pêché à cet endroit;
- chaque État membre se voit octroyer un pourcentage fixe du TAC, ou quota national, pour une espèce particulière. Ce pourcentage a été établi en 1983, et il est basé sur la répartition des TAC en fonction des dossiers de captures antérieures;
- la seule latitude laissée aux États, dans la répartition des TAC, c'est la possibilité d'échanger des quotas;
- chaque État membre définit le droit d'accès qui sera accordé à ses pêcheurs. L'enregistrement d'un bateau dans un registre national donne au bateau le droit d'accès au système national de répartition des quotas. Chaque État a ses propres règles d'enregistrement des bateaux;
- les États membres ne peuvent pas limiter l'accès à leurs quotas nationaux à leurs propres citoyens. Les décisions des tribunaux, basées sur le droit d'établissement (*Traité de Rome*), stipulent que le citoyen d'un État peut acheter un bateau de pêche dans un autre État et obtenir, par le biais d'un établissement secondaire dans ce deuxième État, l'autorisation d'y pêcher et de se faire octroyer des quotas;
- les techniques de gestion des quotas varient d'un pays à l'autre. Les quotas peuvent être conservés dans une réserve nationale, ou alloués soit à des organisations de producteurs, soit à des propriétaires individuels de bateaux. Dans certains cas, il est possible de louer, d'acheter ou d'échanger les quotas. Chaque État membre a la

responsabilité de contrôler la conformité de ses pêcheurs aux règles établies en matière de quotas.

En ce qui concerne l'octroi de l'accès et de la répartition basé sur l'augmentation de l'abondance de la ressource et(ou) de la valeur au débarquement, il suffit de retenir que, les TAC étant déterminés par le Conseil des ministres des Pêches et les pourcentages nationaux des TAC étant constants, toute augmentation de l'abondance de la ressource et(ou) de la valeur au débarquement d'une pêche ne modifie en rien les principes de base de la répartition. Les États membres de l'UE partagent donc toute augmentation sur la base d'une formule préétablie.

7.1.5 États-Unis

La gestion des pêches aux États-Unis est tout aussi complexe, car les États y participent à titre individuel, ce qui empêche toute généralisation. Le Groupe s'est concentré sur une étude de cas, la pêche à la goberge de l'Alaska, qui représente la plus importante pêche d'une seule espèce aux États-Unis et qui est particulièrement intéressante parce que les autochtones y participent.

La pêche à la goberge de l'Alaska a souffert d'une forte surcapitalisation et, comme le principe des quotas individuels transférables (QIT) était jugé politiquement inacceptable, il a fallu trouver d'autres moyens de résoudre le problème.

À la place des QIT, on a instauré les quotas de développement communautaire (QDC), par le truchement du Programme de développement communautaire de l'ouest de l'Alaska. On a en outre encouragé les autres pêcheurs de goberge à établir des coopératives, en vertu de l'*American Fisheries Act* (AFA), dans l'espoir que cette mesure résoudrait le problème de la surcapitalisation.

L'AFA divise le TAC en quatre parts. Le Programme de développement communautaire de l'ouest de l'Alaska reçoit un quota de 10 p. 100 du TAC attribué aux QDC. Le reste du quota est réparti entre les autres participants dans les proportions suivantes : usines de transformation côtières (50 p. 100), bateaux livrant aux navires-mères hauturiers (10 p. 100) et pêcheurs/conditionneurs (chalutiers usines) et bateaux livrant aux pêcheurs/conditionneurs (40 p. 100). L'AFA n'émet aucune restriction quant aux origines de celui qu'elle autorise à pêcher et à transformer la goberge des QDC. Cette décision est laissée aux groupes individuels des QDC, qui comptent des villages côtiers autochtones. Cependant, l'AFA réglemente les noms des bateaux ou les critères de qualification des bateaux et des usines de

transformation admissibles à la pêche, dans les trois secteurs non soumis aux QDC. En fait, les participants de ces trois secteurs forment trois coopératives qui fixent chacune leurs répartitions de quotas. Les pêcheurs sont aussi limités dans le choix des usines de transformation auxquels ils livrent leur capture, et les nouvelles usines de transformation ne sont admises que si elles répondent à la condition décrite ci-dessous.

En réalité, l'AFA a fermé l'accès à la pêche et aucun nouveau venu ne sera admis sans que la Loi soit amendée. Cependant, la Loi permet à de nouvelles usines de transformation côtières de participer aux activités du secteur pertinent si le TAC de la goberge dépasse les 110 p. 100 du niveau de 1997.

Dans la section qui suit, nous traiterons d'autres industries de ressources naturelles ou agricoles du Canada. Le Groupe a choisi les exemples de l'industrie forestière de la Colombie-Britannique et celle de l'industrie laitière.

7.2 Autres secteurs

7.2.1 L'industrie forestière de la Colombie-Britannique

La plus grande partie des terres forestières de la C.-B. (95 p. 100) appartiennent à l'État. Les droits de récolte sont basés sur un système de permis qui comprend essentiellement des concessions de fermes forestières, d'une durée de 25 ans, pour les grandes entreprises, et des permis d'exploitation forestière, d'une durée de 15 ans, pour les petites entreprises. En principe, les permis ne sont pas « renouvelables », ils ne peuvent être que « remplacés », et ce, à la discrétion du gouvernement.

Le GICA s'est particulièrement intéressé aux conditions qui s'appliquent aux petites entreprises nouvelles venues. Les nouveaux venus admissibles reçoivent des droits de récolte d'une durée de 5 ans en vertu du programme gouvernemental d'aide à la petite entreprise. Mais l'obtention de ces droits n'est pas gratuite. Les droits sont mis aux enchères entre les candidats, admissibles en vertu du programme d'aide à la petite entreprise. Les soumissionnaires doivent mentionner dans leur offre la redevance d'exploitation par volume qu'ils proposent, le nombre d'emplois qu'ils comptent créer et les investissements qu'ils envisagent (construire une scierie, par exemple).

7.2.2 L'industrie laitière

La production de lait se divise en deux grandes catégories : le lait de consommation (c'est-à-dire le lait de table et la crème) et le lait industriel (utilisé dans la fabrication de produits tels que le beurre,

le fromage et le yogourt). Le gouvernement fédéral a délégué aux provinces son pouvoir de réglementer le marché interprovincial et d'exportation du lait de consommation, mais il conserve ce pouvoir pour le lait industriel et les produits laitiers.

L'objectif de la production de lait de consommation est fixé individuellement par les provinces, mais une entente fédérale-provinciale, le Plan national de commercialisation du lait, précise la méthode de calcul à appliquer pour déterminer la production cible nationale de lait industriel qui répondra à la demande des marchés intérieurs et de certains marchés d'exportation, conformément aux engagements pris par le Canada à l'égard de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Ce plan sert aussi de base à la répartition des quotas aux provinces, c'est-à-dire des quotas de mise en marché (QMM).

Le Comité canadien de gestion des approvisionnements du lait (CCGAL) supervise l'application du Plan national de commercialisation du lait. Présidé par la Commission canadienne du lait (une société d'État qui joue un rôle de facilitateur central auprès des membres de l'industrie laitière canadienne), le CCGAL comprend des représentants des producteurs et des gouvernements de toutes les provinces. Les représentants des organisations nationales de consommateurs et de producteurs font également partie du CCGAL, à titre de membres sans voix délibérative.

Sur la base d'une formule établie par le CCGAL, les changements de QMM sont déterminés automatiquement, au moyen du calcul continu des besoins canadiens pour les 12 mois à venir. La formule déclenche un changement de QMM dès qu'une augmentation de 1 p. 100 ou plus se manifeste deux mois de suite, ou dès qu'une diminution de 0,5 p. 100 ou plus se produit pendant deux mois consécutifs.

Le CCGAL suit les dispositions du Plan national de commercialisation du lait pour établir les parts provinciales des QMM. Chaque province alloue sa part de QMM à ses producteurs, conformément à ses propres règles.

Les critères qui servent de base à la détermination des parts provinciales sont la population et la production historique. Lorsqu'un changement survient dans les QMM, on pondère les quotas à raison de 90 p. 100 à la population et 10 p. 100 à la production historique. Ces critères peuvent subir des modifications sous l'effet de critères mineurs, comme des considérations provinciales spéciales destinées à empêcher les quotas des petites provinces de descendre sous un certain plancher.

Chaque province fixe les critères que doivent remplir les demandeurs pour obtenir des quotas de production de lait de consommation ou de lait industriel. Normalement, un membre de la famille d'un producteur de lait peut obtenir un certain quota par transfert familial. Pour obtenir des quotas, les autres doivent les acheter à des détenteurs de quotas existants.

7.3 Pêches autochtones dans d'autres pays

Le Groupe a examiné l'approche adoptée pour l'accès aux pêches des peuples autochtones dans quatre autres pays que le Canada – les États-Unis, la Scandinavie, la Nouvelle-Zélande et l'Australie – afin de savoir si certaines de ces approches pouvaient être utiles au Canada. Les approches diffèrent en fonction du statut juridique des groupes autochtones considérés, mais elles présentent aussi les similitudes suivantes :

- les pays distinguent nettement l'accès commercial de l'accès non commercial à la pêche. La pêche à des fins alimentaires ou rituelles est généralement reconnue et acceptée. Dans l'ordre des priorités, l'accès des Autochtones à la pêche non commerciale se classe juste derrière la conservation et avant l'accès à la pêche commerciale;
- dans tous les cas examinés, les pêcheurs autochtones sont libres de participer individuellement aux pêches commerciales à condition qu'ils obtiennent les permis et les quotas requis. L'accès aux pêches commerciales par les collectivités autochtones pose un problème dans tous les pays examinés;
- on commence seulement à traiter de manière systématique l'accès collectif à la pêche commerciale. Les peuples autochtones ont de plus en plus recours aux tribunaux pour définir leurs droits d'accès à la pêche commerciale, et les pays doivent progressivement reconnaître davantage les droits de pêche des Autochtones.

Aux États-Unis, en vertu de la décision *Boldt*, on a octroyé jusqu'à 50 p. 100 de la récolte disponible aux tribus du Nord-Ouest, pour assurer aux membres des tribus une subsistance convenable. L'accès est géré par une série de conseils de cogestion, qui ont une gamme étendue de responsabilités dans la gestion des ressources. On ne semble pas distinguer l'accès commercial de l'accès non commercial. L'intendance autochtone est assurée grâce à des ententes de cogestion.

En Nouvelle-Zélande, ainsi qu'on l'a décrit plus haut (voir la section 7.1.1), la *Treaty of Waitangi (Fisheries Claims) Settlement Act* octroie un quota aux pêcheurs maoris, assure le financement de la participation commerciale des Maoris et confie l'intendance de la ressource aux Maoris. Ceux-ci ont, depuis, créé un réseau d'entreprises qui participent très efficacement à l'exploitation commerciale des pêches, sous la supervision de la Treaty of Waitangi Fisheries Commission. De plus, la participation réussie des Maoris à la pêche commerciale leur a permis d'exercer une plus grande influence sur la protection des droits de pêche coutumiers et de créer un nombre croissant de réserves de pêche *mataitai* contrôlées par eux.

En Australie, la décision *Mabo* de 1992 a reconnu le titre autochtone à la terre et à la mer, mais elle ne précise pas si ce titre se traduit par des droits aborigènes à disposer des ressources naturelles, à des fins tant rituelles que commerciales. La *Native Title Act* (1993) protège toutefois le droit aborigène aux ressources, à condition que celles-ci soient utilisées pour des « besoins personnels, domestiques ou communautaires non commerciaux ». Selon l'interprétation donnée à cette clause, le gouvernement ne peut intervenir dans les activités des aborigènes liées à la pêche, et les pêcheurs aborigènes n'ont besoin d'aucun permis tant qu'ils ne pêchent pas à des fins commerciales.

En Scandinavie, la Norvège et la Suède reconnaissent les droits autochtones des Lapons qui s'occupent de la garde des troupeaux de rennes. Ces droits comprennent l'accès non exclusif aux terres publiques pour le pacage des troupeaux et aux ressources de ces terres à des fins non commerciales. Ce droit implique, pour chaque État, l'obligation de consulter les Lapons lorsque des projets de mise en valeur (autres que ceux de l'industrie forestière) risquent de « déranger considérablement » les Lapons dans leurs activités. De plus, les Lapons peuvent faire partie d'un conseil de gestion des ressources des comtés, qui possède un pouvoir décisionnel sur les questions d'accès et de quotas liées à l'utilisation des terres publiques. De plus, les Lapons qui ne sont pas des bergers de rennes (c'est-à-dire la grande majorité d'entre eux) peuvent participer individuellement aux pêches. Et finalement, on a créé en Norvège, en Suède, en Finlande et même en Russie, un parlement lapon qui constitue le principal organe consultatif de ces pays et qui régit les affaires lapones.

7.4 Commentaires

L'enquête menée sur le processus décisionnel d'accès dans d'autres pays et d'autres secteurs des ressources naturelles et de l'agriculture aboutit à une conclusion majeure. L'octroi à titre gratuit de l'accès aux pêches, tel qu'il se pratique dans le cas des pêches du Canada atlantique en augmentation d'abondance et(ou) de valeur au débarquement est

totalement inaccoutumé dans les autres pays et dans les autres secteurs. Ailleurs, les pêcheurs qui souhaitent accéder aux pêches doivent acheter leur droit d'entrée. Même dans les autres secteurs des ressources naturelles et de l'agriculture au Canada, l'accès gratuit n'existe pas. Dans le secteur forestier de la Colombie-Britannique, par exemple, bien que l'admission de nouveaux venus (en l'occurrence des petites entreprises) soit prévue, les nouveaux candidats doivent faire une offre en vue d'acheter des droits de récolte.

Dans un contexte où l'accès aux ressources halieutiques publiques est gratuit (si l'on exclut les coûts des permis), il est légitime que le gouvernement étudie le moyen de se servir des décisions relatives à l'accès pour atteindre d'autres objectifs stratégiques. Certains ont suggéré, par exemple, que l'on tienne compte, dans le processus décisionnel concernant l'accès, de la qualité de bons citoyens des firmes.

Et ce qui importe le plus, comme on le verra plus loin, c'est d'assujettir l'accès aux pêches à la condition *sine qua non* du respect des principes de conservation.

8 Accès aux pêches octroyé aux Autochtones et au Nunavut

Dans ses délibérations, le Groupe a dû accorder une attention particulière à la question de l'accès et de la participation aux pêches des Autochtones et du Nunavut : à la participation des Autochtones, en raison de leur statut constitutionnel, et au Nunavut, à titre de nouveau participant au processus de gestion des pêches. Les communautés autochtones des provinces et du Nunavut ont besoin de soutien pour accroître leur capacité et rendre leur participation plus efficace.

8.1 Participation des Autochtones

Historiquement, les peuples autochtones ont été sous-représentés au sein de l'industrie de la pêche dans la région de l'Atlantique et dans de nombreux secteurs de l'économie de cette région. Les chefs des Mi'kmaq, des Malecite et des Passamaquoddy, des Inuits et des métis, ont travaillé d'arrache-pied au cours des deux derniers siècles pour que l'on respecte leur mode de vie et qu'on leur fournisse les moyens de subvenir aux besoins des individus, de leurs familles et leurs communautés. Un des objectifs les plus importants de leur stratégie de développement est de pouvoir pratiquer leurs activités traditionnelles telles que la pêche et la chasse, et de permettre aux personnes et aux communautés de participer à ces activités dans un but commercial. La Stratégie relative aux pêches autochtones (SRAPA) du Ministère et le jugement *Marshall* rendu par la Cour suprême du Canada les ont sérieusement aidés à se rapprocher de cet objectif.

Le jugement *Marshall* a changé le visage de l'industrie de la pêche dans la région de l'Atlantique. Le jugement a notamment accordé aux Mi'kmaq le droit issu des traités de capturer et de vendre des poissons qui leur assurera une subsistance convenable. Comme l'a affirmé le juge Binnie de la Cour suprême : « les droits issus des traités se limitent au fait de pouvoir se procurer les « biens nécessaires » (expression qui, selon moi, s'entend aujourd'hui d'une subsistance convenable), et ne s'étendent pas à l'accumulation de richesses illimitées ». La Cour suprême du Canada a précisé que la « subsistance convenable » comprenait « des choses essentielles comme « la nourriture, le vêtement et le logement, complétées par quelques commodités de la vie», mais non de l'accumulation de richesses... Elle vise les besoins courants. C'était là l'intention commune des parties en 1760. Il est juste de suivre cette interprétation aujourd'hui ». Ce droit issu des traités est un droit collectif.

Le paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* reconnaît et confirme les droits – ancestraux et issus des traités – des peuples autochtones. Le jugement *Marshall* reconnaît aux Autochtones le droit protégé constitutionnellement de pêcher à des fins de subsistance convenable. Cette protection change la nature de la participation autochtone à l'industrie de la pêche dans la région de l'Atlantique : à la participation de personnes jouissant d'un privilège – comme celui des pêcheurs non autochtones – on substitue une participation de communautés nanties du droit de participer à une activité commerciale et d'en tirer un certain revenu.

Dans les dispositions du jugement *Marshall*, il faut sous-entendre que les critères d'accès garantissent que l'on reconnaîtra le droit des Autochtones de pêcher en vue d'en tirer une subsistance convenable comme un droit prioritaire, et que les processus décisionnels d'accès tiendront compte d'une participation autochtone substantielle et effective.

Le mandat du Groupe exige que les membres soient conscients des arrangements conclus pour protéger les pêches autochtones en vertu de la SRAPA et du jugement *Marshall*. Les membres du Groupe ont été heureux de constater que les pêcheurs non autochtones souhaitaient partager les ressources avec les pêcheurs autochtones. Cependant, les pêcheurs exigent souvent en revanche que toutes les pêches commerciales soient soumises aux mêmes règles, sous l'autorité du MPO, et que les nouvelles pêches autochtones ne viennent pas accroître la capacité de pêche existante. Certains intervenants autochtones jugent qu'ils ont le droit de gérer leurs propres pêches, indépendamment du MPO, à titre de droit constitutionnel.

Le Groupe a entendu des plaintes concernant la pêche destinée à la consommation humaine, qui se déroule en dehors des saisons de pêche, et la vente de poisson de consommation. Les pêcheurs non autochtones se plaignent aussi de la hausse du prix des permis que le MPO rachète pour les transférer aux pêcheurs autochtones.

La plupart des organisations autochtones de pêche que les membres du Groupe ont consultées veulent participer davantage à la pêche, vu que leur développement économique en dépend. Certaines se sont déjà fortement engagées dans l'expansion commerciale de la pêche et profitent des nouvelles possibilités qui s'offrent à elles. La Eskasoni Fish and Wildlife Commission, décrite ci-après, en offre un bon exemple.

On a pris plusieurs mesures dans le cadre de la SRAPA en vue d'accroître la participation autochtone à la pêche commerciale. De plus, à la suite du jugement *Marshall*, quelque 200 permis de pêche côtière ont été rachetés et transférés aux Premières nations. On estime que la part autochtone représente 3,3 p. 100 de l'ensemble des permis

de pêche commerciale au homard dans les Maritimes et au Québec, 7 p. 100 des permis de pêche du crabe dans le sud du Golfe et sur la plate-forme de la Nouvelle-Écosse et 5 p. 100 du quota total attribué aux pêcheurs de crevettes. Les résultats d'une étude effectuée par l'Atlantic Policy Congress indiquent que 1 282 membres des Premières nations travaillent actuellement dans le domaine de la pêche ou dans des secteurs connexes.

Les groupes autochtones que les membres du GICA ont rencontrés trouvent que, malgré le progrès sensible accompli au cours de la dernière décennie dans le domaine de l'accès aux pêches, le processus pourrait être accéléré. La perspective d'un accès accru à la pêche commerciale a provoqué un intérêt considérable parmi les communautés autochtones de la région de l'Atlantique, qui y voient un moyen de réduire leur dépendance à l'égard de l'aide sociale et des autres transferts gouvernementaux. Au Labrador, dans le Nord québécois et au Nunavut, la pêche commerciale est perçue comme un des rares moyens d'élargir les possibilités économiques d'une population qui croît rapidement.

La politique du gouvernement est de développer la participation autochtone à la pêche commerciale et, en vertu de certaines décisions, des groupes autochtones ont bénéficié d'un accès préférentiel quand une augmentation des ressources s'est manifestée. Cependant, comme il faut éviter d'aggraver le problème de la surcapacité dans l'industrie, le gouvernement a choisi d'acheter des permis existants et de les transférer aux communautés autochtones plutôt que d'en émettre de nouveaux. Le gouvernement pourrait se trouver dans une position difficile si le nombre de pêcheurs désireux de lui vendre leurs permis à un prix raisonnable chutait, ralentissant sa capacité de remplir ses obligations – en vertu du jugement *Marshall* – par l'application du programme de rachat des permis.

La plupart des groupes autochtones consultés préfèrent de beaucoup traiter des questions d'accès directement – « entre gouvernements » – avec le MPO, plutôt que de participer, avec des parties non autochtones, à des groupes décisionnels tels que ceux formés dans le cadre des Plans de gestion intégrée des pêches (PGIP). Compte tenu de leur statut constitutionnel, ils se considèrent dans une situation matériellement différente des autres groupes, pour lesquels l'accès est un privilège et non un droit. Le Groupe reconnaît le bien-fondé de cette attitude, mais il considère qu'à long terme, quand les groupes autochtones seront bien établis dans le domaine de la pêche commerciale, ils trouveront un avantage pratique à participer avec toutes les autres parties au processus décisionnel, car cela favorisera une approche intégrée de la gestion des ressources et, en particulier, de la gestion de la conservation. Pour résumer, le Groupe recommande

que les peuples autochtones soient représentés d'une manière significative et efficace dans tous les processus décisionnels liés à l'accès.

8.1.1 La *Eskasoni Fish and Wildlife Commission*

Lors de leur visite de la réserve Eskasoni en Nouvelle-Écosse, les membres du Groupe ont pu se rendre compte des possibilités dont jouissent les communautés autochtones à la suite de la SPA et du jugement *Marshall*. Située sur les berges des lacs Bras d'Or, la réserve Eskasoni est la plus grande du Canada atlantique; elle compte une population de 3 400 personnes qui profitent de certains services publics (centre médical, station de radio communautaire) et une organisation dynamique, la Fish and Wildlife Commission.

La Eskasoni Fish and Wildlife Commission (EFWC), financée par la SRAPA, a été fondée dans les années 1990. Ses activités se sont étendues à la pêche commerciale après le jugement *Marshall* : 100 personnes de la réserve participent maintenant aux activités de pêche commerciale, à bord de quatre bateaux, deux sur les lacs Bras d'Or et les deux autres en mer. La EFWC essaie de trouver des permis à acheter pour accroître son accès à la pêche et elle est bien intégrée au monde de la pêche de la région atlantique. Son directeur, Charlie Dennis, fait partie du CCRH; la EFWC a lancé, sur les lacs Bras d'Or, un programme de recherches accrédité et elle collabore avec Canso Fisheries à une entreprise de pêche exploratoire.

8.2 Nunavut

La création du nouveau territoire du Nunavut est l'aboutissement de nombreuses années de discussions et de négociations entre les Inuits de l'est et du centre de l'Arctique, et le gouvernement canadien. Le Nunavut représente presque le cinquième de la superficie totale du Canada et compte environ 28 000 habitants, dont 85 p. 100 sont des Inuits et dont la moitié a moins de 25 ans. Des 26 communautés du Nunavut, 25 sont des communautés côtières, dont l'attachement historique à l'océan et aux ressources marines date d'avant l'arrivée des Européens.

L'accès à la pêche, au Nunavut, engendre des préoccupations politiques et constitutionnelles distinctes, qu'il faut aborder avant de considérer l'accès à la pêche dans l'ensemble de la région de l'Atlantique. Au niveau gouvernemental, le nouveau territoire du Nunavut est une entité géopolitique dont les pouvoirs législatifs et l'intérêt pour le développement économique sont essentiellement les mêmes que ceux des provinces existantes de l'Atlantique. Cependant, comme dans le cas des pêches autochtones du Sud, pour comprendre les revendications d'accès du Nunavut, il faut les replacer dans le contexte de l'article 35

de la *Loi constitutionnelle de 1982* et des ententes sur les revendications territoriales. L'*Accord sur les revendications territoriales du Nunavut*, signé en 1993 par les Inuits de la région du Nunavut et le gouvernement du Canada, confie au Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut (CGRFN) la responsabilité de régler les questions d'accès et de répartition dans le cas des pêches qui se déroulent dans la région du Nunavut, qui comprend les eaux territoriales jusqu'à 12 milles des côtes. En dehors de la région du Nunavut, l'Accord prévoit que le gouvernement canadien prendra l'avis du CGRFN pour les décisions concernant les questions d'accès et de répartition qui touchent les droits de récolte des Inuits à l'intérieur de la région. L'Accord reconnaît l'importance, pour le développement économique du Nunavut, de l'accès aux pêches, et l'importance particulière, dans son cas, du critère de contiguïté.

Comme l'a signalé le gouvernement du Nunavut dans sa réponse à la RPPA, en mai 2001, en dépit des dispositions de l'*Accord sur les revendications territoriales du Nunavut*, de la longueur des côtes du territoire et de l'attachement historique des Nunavummiut aux ressources marines, la participation du Nunavut aux pêches, dans la région de l'Atlantique, demeure limitée. Au moment de sa création, en 1999, cette participation s'élevait à 27 p. 100 de la pêche contiguë au turbot et à 14 p. 100 de la pêche contiguë à la crevette nordique. Depuis, le Nunavut s'est vu octroyer 100 p. 100 de la part du Canada de la récolte exploratoire de 4 000 tonnes de turbot, dans les divisions 0A et 1A de l'Organisation des pêches de l'Atlantique nord-ouest (OPANO). Mais le territoire n'a toujours pas de permis commercial de pêche au poisson de fond, et les pêcheurs du Nunavut ne sont pas admissibles au financement de la SPA. Les représentants du Nunavut se plaignent du manque de financement destiné à la recherche scientifique dans les eaux du Nunavut et du manque de financement destiné à l'infrastructure portuaire.

La décision du Ministre concernant la division 0A du turbot et le récent protocole d'entente Canada-Nunavut pour améliorer la collaboration sur le développement des pêches émergentes au Nunavut sont des signes encourageants, mais il est évident que le Nunavut ne jouit pas du même niveau d'accès à ses pêches contiguës que les provinces atlantiques. Le Groupe est d'avis qu'il faut absolument remédier à cette situation anormale. Il recommande que, selon l'esprit de l'*Accord sur les revendications territoriales du Nunavut* et en appliquant avec cohérence le principe de contiguïté, on n'octroie aucun accès supplémentaire aux eaux contiguës au territoire à des intérêts extérieurs au Nunavut tant que celui-ci n'aura pas acquis l'accès à la majeure partie de ses ressources halieutiques contiguës.

9 Critères d'accès

On a expliqué dans les sections précédentes de ce rapport que le Groupe était arrivé à la conclusion que le manque de clarté des critères d'octroi de l'accès ne paraissait pas créer de difficultés importantes dans le cas des pêches nouvelles et émergentes, ni dans le cas de certaines pêches intrarégionales établies. Dans d'autres pêches intrarégionales établies par contre, l'absence de clarté crée d'énormes difficultés ainsi que dans la plupart – sinon la totalité – des pêches établies qui franchissent les frontières régionales. Le Groupe a également constaté que non seulement le manque de clarté engendrait des injustices, mais qu'il mettait parfois en péril la gestion efficace des ressources et, en particulier, la conservation. Par respect pour son mandat, le Groupe a tenté dans la mesure du possible de préciser les définitions des critères d'octroi de l'accès.

Dans son effort pour rendre plus précises ces définitions, le Groupe est arrivé à la conclusion que les critères d'accès aux pêches établies et aux pêches nouvelles, émergentes, doivent nécessairement reposer sur des principes directeurs qui reflètent les valeurs sociales fondamentales et les normes constitutionnelles. À son avis, ces principes doivent servir à informer et ils doivent donc précéder l'application des critères d'accès afin que les décisions prises à l'égard de l'accès soient à la fois éclairées et largement acceptées.

9.1 Principes directeurs

Le Groupe propose que trois principes directeurs guident le processus décisionnel d'accès. Les voici, par ordre de priorité :

9.1.1 Conservation

Le document de la RPPA intitulé *La gestion des pêches sur la côte atlantique du Canada* définit ainsi la conservation : « l'utilisation durable qui protège les processus écologiques et la diversité génétique dans l'intérêt des générations actuelles et futures ». Si le principe de conservation est bafoué, il ne sert à rien de parler de partage des richesses découlant des ressources, puisque toute richesse qui naîtra ne sera que temporaire.

9.1.2 Reconnaissance des droits ancestraux et issus des traités

Au paragraphe 35(1), la *Loi constitutionnelle de 1982* reconnaît et confirme les droits – ancestraux et issus des traités – des peuples autochtones. Le jugement *Marshall* reconnaît aux Autochtones le droit protégé constitutionnellement de pêcher à des fins de subsistance convenable. Cette protection change la nature de la

participation autochtone à l'industrie de la pêche dans la région de l'Atlantique qui, de la simple participation de personnes jouissant d'un privilège – comme celui des pêcheurs non autochtones – s'étend à la participation de communautés nanties du droit de participer à une activité commerciale et d'en tirer un certain revenu.

9.1.3 Équité

Le principe d'équité est doublement important : au point de vue de la procédure et au point de vue du fond. En ce qui concerne la procédure, le principe d'équité suppose qu'on applique avec justice et cohérence les critères d'accès, grâce à un processus décisionnel ouvert, transparent et responsable, qui assure à tous un traitement équitable. Au niveau du fond, le principe d'équité repose sur le concept de la pêche en tant que ressource commune, publique, qu'il faut gérer de manière à ne pas créer de disparités excessives entre les personnes ou les régions. Ne pas respecter ces deux exigences du principe d'équité, c'est risquer d'engendrer un sentiment d'injustice et d'exclusion.

Les trois principes ont été cités par ordre de priorité. Le principe de conservation est primordial : s'il n'est pas respecté, les deux autres principes perdent toute signification.

Comme les droits ancestraux et issus des traités sont sanctionnés par la constitution, la reconnaissance de ces droits l'emporte sur le principe d'équité.

Les membres du Groupe croient que ces trois principes doivent guider l'application des critères d'accès et le processus d'application des critères à des décisions particulières relatives à l'accès et même les devancer.

9.2 Critères d'accès traditionnels

Dans le mandat du GICA, on cite quelques critères d'accès traditionnels, en particulier la contiguïté, la dépendance historique et la viabilité économique. Ces critères constituaient le point central des consultations du Groupe. Ainsi qu'on l'a mentionné plus haut, certains intervenants ont jugé qu'il suffirait au GICA de fournir des définitions claires de chaque critère pour régler les futurs différends sur l'accès à la pêche dans la région de l'Atlantique. Le document qui résume les résultats des consultations de la RPPA reflète aussi le point de vue de certains intervenants voulant que les problèmes d'accès aux pêches établies soient facilement résolus par l'application cohérente de critères clairement définis.

Tout en reconnaissant l'importance de la clarté des définitions et de la cohérence, le Groupe trouve que les conclusions suivantes sont inévitables :

- Les définitions des critères d'accès traditionnels, quelque précises qu'elles soient, doivent nécessairement conserver une souplesse considérable;
- Aucun critère ou ensemble de critères ne peut être automatiquement et uniformément appliqué à toutes les circonstances qui donnent naissance aux problèmes d'accès;
- Il est impossible d'attribuer aux différents critères une pondération applicable dans toutes les circonstances;
- Aucun critère, ensemble de critères ou classement de critères ne peut être universellement acceptable.

Ainsi qu'on l'a souligné plus haut, les différentes significations données à la dépendance historique illustrent la difficulté d'élaborer des définitions rigides. Certains intervenants trouvent que la dépendance historique ne s'applique pas aux pêches relativement nouvelles, tandis que d'autres prétendent que la pratique de quelques années seulement d'une pêche suffit pour établir une dépendance (en particulier dans le contexte de l'effondrement des stocks de poissons de fond). Selon certains, la dépendance historique vise un stock déterminé; selon d'autres, cette dépendance vise les eaux dans lesquelles on pêche traditionnellement ce poisson (de nouveau, dans le contexte de l'effondrement des stocks de poisson de fond). La tentative de définition de la contiguïté se heurte au même genre de divergences. Selon certains intervenants, la contiguïté est surtout pertinente dans le contexte des pêches côtières, comme la pêche au homard, c'est-à-dire là où on n'a jamais remis en cause son application; pour d'autres, la contiguïté s'étend aux pêches en haute mer. Certains estiment que la contiguïté doit s'appliquer aux communautés dont le territoire est directement attenant au territoire de pêche, tandis que d'autres trouvent que la contiguïté doit s'appliquer aux provinces attenantes à la ressource.

Il s'ensuit qu'il faut appliquer judicieusement les critères à chaque cas et pondérer leur importance. Dès lors, c'est le processus selon lequel on exercera le jugement qui soulève une question. Nous analyserons celui-ci dans la dernière partie de ce rapport.

Le Groupe reconnaît les difficultés inhérentes à cet exercice, mais il s'est efforcé de résoudre la question cruciale posée par le mandat, à savoir définir plus clairement les critères traditionnels. Le Groupe admet que les définitions établies des critères, interprétées et appliquées

en respectant les principes directeurs de conservation, de reconnaissance des droits ancestraux et issus des traités, et d'équité décrits plus haut devraient mener à des décisions plus judicieuses dans les questions d'accès.

Le Groupe propose donc les définitions suivantes des critères traditionnels.

9.2.1 Contiguïté

Le critère de contiguïté accorde la priorité d'accès à ceux qui sont les plus proches de la ressource halieutique en question. Il est basé sur la prémisse explicite que c'est aux communautés côtières de pêche et aux pêcheurs se trouvant le plus près d'une pêche donnée que celle-ci doit profiter le plus, et sur l'hypothèse implicite que l'accès basé sur la contiguïté favorisera la qualité de l'intendance locale et le développement économique local. Dans le cas des pêches côtières et près des côtes, et dans le cas d'espèces sédentaires, l'application de la contiguïté comme seul critère se justifie facilement. Mais cette justification devient plus difficile quand il s'agit de pêches semi-hauturières ou hauturières et lorsque l'espèce pêchée est mobile ou migratoire. Dans ces cas, la contiguïté ne peut être le critère unique dans l'octroi de l'accès; il faut l'assortir d'autres critères et, en particulier, de celui de la dépendance historique.

9.2.2 Dépendance historique

Le critère de la dépendance historique attribue la priorité d'accès aux pêcheurs qui ont participé, historiquement, à une pêche particulière dont ils dépendaient, y compris ceux qui ont développé cette pêche. Selon la nature et l'historique de la pêche, la période de dépendance requise peut varier de quelques années à plusieurs décennies. Le critère de dépendance historique repose sur le principe que les pêcheurs qui ont historiquement pêché les poissons d'un stock déterminé devraient avoir un accès privilégié à cette ressource afin d'assurer leur stabilité et leur viabilité économiques, ainsi que celles des communautés côtières dont ils sont issus. Le critère de dépendance historique est plus facilement défendable lorsqu'on l'applique à une espèce particulière, pêchée pendant une période prolongée. Lorsque la dépendance est relativement récente, ou lorsque la dépendance historique est liée aux eaux où l'on pêche ou à la pêche en général plutôt qu'à une espèce particulière, d'autres critères comme celui de la contiguïté seraient peut-être plus appropriés.

9.2.3 Viabilité économique

> Selon le critère de viabilité économique, les décisions sur l'accès doivent favoriser plutôt que menacer la viabilité économique des pêcheurs existants d'une pêche particulière et des nouveaux venus potentiels à cette pêche. Le critère de la viabilité économique repose sur le principe que les décisions sur l'accès devraient contribuer à la stabilité économique des pêcheurs pris individuellement et de l'industrie de la pêche dans son ensemble, ainsi qu'à leur capacité de résister aux perturbations économiques. Au niveau de l'entreprise, la viabilité économique est axée sur des facteurs tels que la capacité de pêcher, la capacité de se plier à la règle du dernier entré premier sorti et à une planification saine des activités. À un niveau élargi, la viabilité économique est axée sur des facteurs tels que le rendement économique relatif et la valeur ajoutée de la pêche, ainsi que sur la stabilité de l'emploi dans le secteur de la transformation et les retombées économiques pour les communautés côtières dépendantes de la pêche. Bien appliqué, le critère de viabilité économique peut compléter d'autres critères d'accès en contribuant à rendre la pêche durable sur le plan économique et environnemental.

Le Groupe reconnaît que les définitions ci-dessus sont générales et qu'elles doivent être équilibrées. Cependant, compte tenu de la diversité de l'industrie de la pêche dans la région de l'Atlantique, les membres du Groupe ne croient pas qu'un ensemble de définitions plus précises ou un classement plus rigide des critères seraient plus utiles ou acceptés.

9.3 La conservation, un critère additionnel

En plus des trois critères traditionnels, le Groupe en propose un quatrième, celui de la conservation. Celle-ci fait partie des trois principes directeurs, et toutes les parties admettent que le critère de conservation est *implicite*. Il peut donc paraître inutile, et même redondant, d'*expliciter* le critère de conservation, puisque de nombreux intervenants jugent qu'il est sous-entendu (voir la section 4).

Cependant, pour les membres du GICA, la conservation est trop importante pour être seulement sous-entendue, comme un critère implicite, car les critères implicites sont facilement relégués à l'arrière-plan et ignorés. Le Groupe propose donc de définir le critère de conservation comme suit :

> Le critère de conservation exige que les décisions concernant l'accès favorisent la conservation non seulement des stocks pris individuellement, mais aussi de l'habitat du poisson et de l'écosystème dans son ensemble. L'application de ce critère

> **donne la priorité aux pêcheurs responsables au plan environnemental qui utilisent des pratiques de pêche durable, dont les activités peuvent être vérifiées par l'examen de leurs pratiques antérieures, et qui contribuent directement et indirectement à l'enrichissement des connaissances et aux autres facteurs liés à la conservation. En raison de sa prééminence en tant que principe sous-jacent de la gestion des pêches canadiennes, le critère de conservation doit être appliqué à toutes les décisions d'accès, indépendamment de tout autre critère qui peut s'avérer approprié.**

L'adoption du critère explicite de conservation aura pour effet d'obliger tout groupe, organisme ou personne amené à prendre une décision relativement à une demande d'accès à appliquer certaines mesures particulières, notamment à évaluer l'impact probable qu'aura sur la conservation de la ressource, à court et à long terme, l'agrément de la demande d'accès. Il va sans dire que l'entité décisionnelle aura recours, si besoin est, à des compétences scientifiques indépendantes pour répondre aux exigences du critère de conservation.

L'octroi de l'accès risque de menacer de deux manières au moins la conservation. Premièrement, il peut attirer un capital physique (des bateaux) et humain dont on aura du mal à se défaire si les récoltes diminuent à un certain moment. Il va sans dire que si ce capital ne trouve pas d'autre utilisation, la réduction de la récolte, si on doit l'imposer, se heurtera à une résistance farouche. Les conséquences de cette situation pour la conservation de la ressource risquent d'être catastrophiques.

L'histoire de la morue du Nord est instructive à cet égard, comme l'indique le Conseil pour la conservation des ressources halieutiques (CCRH) (*Un cadre pour la conservation du poisson de fond sur la côte atlantique du Canada, 1997*). Au milieu des années 1980, on s'est rendu compte qu'on dépassait largement le taux cible de mortalité par pêche (c'est-à-dire le pourcentage de biomasse enlevé par la capture). Pour corriger la situation, il aurait fallu réduire considérablement le TAC. Mais il n'était pas facile de faire accepter la diminution du nombre de flottilles et de pêcheurs, et les propositions de réduction de TAC ont rencontré une forte résistance. On s'est finalement entendu sur un compromis, appelé la « règle des 50 p. 100 », qui fixait pour la saison suivante un taux cible de mortalité par pêche se situant à mi-chemin entre le taux réel du moment et le taux cible « sûr ».

La liste des facteurs qui ont causé l'effondrement des stocks de morue du Nord est longue, mais la règle des 50 p. 100 fait certainement partie des plus importants.

Ainsi qu'on l'a expliqué plus haut, la pêche du crabe des neiges de Terre-Neuve-et-Labrador offre un autre exemple de la menace que fait

peser sur la conservation une augmentation de l'accès. On se souvient que le nombre de permis saisonniers temporaires avait explosé, passant de 400 en 1995 à 2 500 en 2000. Le Groupe s'inquiète des faits suivants : les détenteurs de permis temporaires demandent à présent qu'on convertisse leurs permis en permis permanents; les bateaux ne semblent pas pouvoir servir à d'autres fins; et l'abondance de la ressource a la réputation d'être cyclique. Il n'existe aucune garantie que le haut niveau d'abondance actuel se maintiendra indéfiniment. Cela étant, il faut s'attendre à rencontrer une résistance considérable si des fluctuations d'abondance poussent les autorités à imposer une réduction substantielle du TAC. Les conséquences pour la ressource seraient évidentes.

Le Groupe arrive à la conclusion qu'avant d'octroyer l'accès à une ressource abondante sur une base « temporaire », là où il est reconnu que l'abondance est passagère, il faudrait, pour appliquer correctement le critère de conservation, que l'on mette préalablement en place une stratégie de sortie claire.

L'octroi de l'accès peut menacer la conservation d'une autre façon, un peu plus subtile. Ainsi qu'on l'a déjà indiqué dans ce rapport, le MPO a tenté d'encourager une « éthique de la conservation » que l'on peut interpréter comme une volonté d'investir dans la ressource. Mais si ceux qu'on encourage à investir dans une ressource savent que le rendement de leur investissement diminuera sensiblement à cause de l'octroi d'accès supplémentaires, ils perdront évidemment tout intérêt à agir de la sorte.

Ceux qui sont déjà établis dans une pêche donnée maintiendront évidemment que *toute* augmentation du rendement due à une augmentation de l'abondance de la ressource et(ou) de la valeur au débarquement constitue un rendement équitable de leur investissement dans la ressource. Une fois encore, seul un jugement éclairé permettra de concilier tous les aspects de ce problème.

Quoi qu'il en soit, les membres du Groupe croient que la conservation doit être plus qu'un principe; elle doit être présentée en tant que critère explicite et constituer *le* critère essentiel. Sans cela, les programmes d'accès conçus pour partager les richesses provenant de l'augmentation d'abondance de la ressource et(ou) de la valeur au débarquement risquent de devenir la cause de leur dilapidation.

10 Le processus décisionnel

Le Groupe est arrivé à la conclusion que la capacité de préciser raisonnablement les définitions des critères d'octroi de l'accès et de classer ces critères est limitée. Le jugement doit guider les décideurs dans l'application des critères. Par conséquent, le mode d'application du jugement – c'est-à-dire le processus décisionnel – prend une importance cruciale pour la résolution des questions d'accès. Dans cette section, on examinera tout d'abord les qualités souhaitées d'un processus décisionnel d'accès, comme le suggèrent la recherche et les consultations effectuées par le Groupe.

10.1 Qualités souhaitées d'un processus décisionnel

Les consultations du Groupe ont clairement révélé que la majorité des participants à l'industrie de la pêche, dans la région de l'Atlantique, souhaitent discerner les qualités suivantes dans le processus décisionnel d'accès :

1. Expertise : les décideurs doivent être bien informés sur la pêche et sur les questions d'accès;
2. Indépendance : le processus décisionnel et les responsables de sa mise en place ne doivent pas dépendre de parties ayant un intérêt dans le résultat, y compris les gouvernements;
3. Transparence : le processus doit être ouvert à l'examen et ne doit pas subir d'influences déguisées ou secrètes;
4. Équité : les mêmes règles doivent s'appliquer à tout le monde;
5. Inclusivité : toutes les parties intéressées et concernées doivent pouvoir participer effectivement au déroulement du processus.

Quant aux procédures de fonctionnement, les intervenants estiment qu'en général tous les processus décisionnels devraient présenter les caractéristiques suivantes :

1. être accessibles : le processus de demande d'accès à la pêche doit être simple;
2. être basés sur des principes : les principes et les critères utilisés pour arriver aux décisions doivent être connus à l'avance et ils doivent guider les décideurs et mener à des résultats cohérents;

3. être structurés : les étapes à franchir pour arriver aux décisions, en respectant les principes et les critères, doivent être claires et explicites;
4. être responsables : l'avis donné doit être public et fondé, et les décisions prises doivent être rationnelles et clairement inspirées des principes et des critères directeurs ainsi que des règles de procédure reconnues.

Voilà, dans l'ensemble, les procédures à suivre dans la pratique administrative canadienne courante, lors du déroulement d'un processus décisionnel public, équitable et impartial, comme l'explique, par exemple, le Vérificateur général dans son rapport à la Chambre des communes de 1999 (chapitre 23). Lorsqu'il a examiné une question parallèle portant sur les répartitions dans la pêche au saumon du Pacifique, l'*Institute for Dispute Resolution* de l'Université de Victoria a recueilli les mêmes points de vue sur les qualités souhaitées d'un processus décisionnel. Le Groupe insiste sur le fait qu'à son avis, ces qualités devraient s'appliquer à tous les processus décisionnels des pêches de l'Atlantique, qu'il s'agisse de processus locaux ou de processus plus généraux, s'étendant à l'ensemble de la région de l'Atlantique.

Le Groupe a constaté *qu'à l'intérieur* de certaines régions du MPO, le processus d'octroi de l'accès aux pêches en augmentation d'abondance et(ou) de valeur au débarquement est généralement transparent, cohérent et équitable. Par contre, dans certaines pêches interrégionales et dans presque tous les cas où interviennent plus d'une province ou d'un territoire, ce processus semble dévier de ces principes. Tout au long de ses consultations, le Groupe a recueilli des plaintes relativement à la politisation du processus, à la manière « obscure » de prendre les décisions sur l'accès et au manque de cohérence dans l'application des critères, surtout lorsqu'il s'agissait de décisions interrégionales concernant l'accès.

La répartition controversée des quotas de pêche de la crevette nordique pour l'année 2000 est un des facteurs qui a mené à la création du GICA. Ainsi qu'on l'a signalé plus haut, les membres du Groupe ont été frappés par le fait que les intervenants des deux camps se plaignaient de l'arbitraire et de l'illogisme avec lesquels on avait appliqué les critères d'accès.

Il faut rappeler la raison pour laquelle la transparence, l'indépendance et l'équité, ainsi que l'énoncé clair des règles de fonctionnement sont importants. Si un système réellement efficace de gestion « descendante » des ressources était en place, ces caractéristiques passeraient au second plan. Il y aurait peut-être des plaintes émanant

des régions ou de groupes de l'industrie, mais les ressources seraient efficacement protégées.

Seulement, un système efficace de gestion « descendante » des ressources dans l'industrie de la pêche est chose impraticable, comme le montre le document de travail de la RPPA. C'est la raison pour laquelle on propose dans le document une approche de gestion des ressources basée sur l'ajustement de l'incitation, qui insiste sur la cogestion, l'intendance partagée et le développement d'une éthique de la conservation parmi les intervenants.

On a déjà souligné que cette approche de la gestion des ressources ne peut porter ses fruits que si les intervenants prennent du recul et découvrent qu'ils ont intérêt, économiquement et socialement parlant, à investir dans la conservation de la ressource. Le manque de transparence, de cohérence et d'équité perçu dans un processus décisionnel plonge les intervenants dans une profonde incertitude qui, à son tour, contrecarre toute tentative d'établir des régimes de cogestion et une éthique de la conservation. On peut affirmer sans craindre de se contredire que, si le processus décisionnel manque de transparence, de cohérence et d'équité, les tentatives faites par le Ministère en vue de favoriser la cogestion et l'éthique de la conservation seront inutiles.

10.2 Modèles actuels

Il existe, dans le système canadien de gestion des pêches, des processus décisionnels qui présentent certaines des qualités décrites ci-dessus. D'autres processus décisionnels ont été proposés.

Par exemple, les Conseils consultatifs sur les espèces en développement, constitués de participants à l'industrie, guident les gestionnaires du MPO dans les domaines suivants : partage des ressources en expansion, pêches nouvelles et émergentes, pêches établies en augmentation d'abondance et(ou) de valeur au débarquement. La solution apportée aux questions liées au partage de l'accès est ensuite intégrée aux Plans de gestion intégrée des pêches (PGIP) pour des stocks particuliers. De nombreux intervenants se sont dits satisfaits du travail effectué par ces conseils.

Le Conseil pour la conservation des ressources halieutiques (CCRH) a été créé à la suite de l'effondrement des stocks de morue du Nord, et son mandat était d'augmenter la transparence et de réduire l'influence politique sur l'établissement des TAC des stocks de poissons de fond dans l'Atlantique. Le CCRH a fait participer l'industrie et fait des recommandations au ministre des Pêches. De nombreux intervenants ont exprimé des critiques à l'égard du CCRH, mais ils ont presque unanimement reconnu que son existence avait fortement amélioré la

conservation de la ressource. Certains intervenants doutent que le modèle du CCRH, très utile dans l'établissement des quotas, puisse s'appliquer à la question de l'accès, beaucoup plus controversée.

On a mentionné plus haut l'examen indépendant de la pêche au saumon du Pacifique mené par l'*Institute for Dispute Resolution* de l'Université de Victoria. Bien que les questions étudiées par cet institut – la gestion de la récolte du saumon, la proposition d'un Conseil de la répartition et de la délivrance des permis dans la région du Pacifique, et les processus d'élaboration des politiques – soient différentes de celles abordées par le GICA, ce dernier insiste, dans son rapport, sur le fait que le processus décisionnel doit être cohérent et transparent.

10.3 Options

En vertu de l'actuelle *Loi sur les pêches*, l'octroi de l'accès est laissé à l'entière discrétion du Ministre. Dès lors, il n'est pas étonnant que les pressions et les orientations politiques jouent un rôle important dans les décisions prises. En examinant les moyens d'améliorer le processus, le Groupe a étudié les quatre options suivantes.

10.3.1 Statu quo amélioré

Après avoir examiné si on pouvait améliorer le système actuel en clarifiant les définitions des principes et des critères d'accès, le Groupe a conclu qu'il était impossible de trouver une formule qui puisse s'appliquer à tous les cas et(ou) satisfaire tous les participants. Il faut donc exercer un jugement en se basant sur la connaissance des questions locales et en adoptant une approche globale pour régler celles-ci. Dans le cas de questions locales ou régionales, le Groupe a constaté que le MPO pouvait parfois guider l'industrie vers des solutions satisfaisantes de partage de l'accès. Par contre, dans le cas des différends interrégionaux ou interprovinciaux, les questions peuvent prendre une tournure politique, et le processus ne fonctionne plus. Finalement, en raison du principe fondamental de confidentialité des recommandations faites par les fonctionnaires du gouvernement au Ministre, la transparence est impossible et les décisions sont souvent considérées comme étant arbitraires et illogiques.

10.3.2 Groupes spéciaux

On pourrait désigner des groupes spéciaux, composés de personnes respectées n'ayant aucun intérêt dans l'industrie de la pêche, ou du moins indifférentes au résultat des décisions, qui conseilleraient le Ministre dans chaque cas particulier, en fonction des besoins. La décision finale serait toujours prise par le Ministre, mais le groupe spécial serait soumis aux règles de fonctionnement décrites plus

haut et, puisque ses recommandations seraient publiques, cette option aurait l'avantage de satisfaire les conditions de transparence et de responsabilisation.

Cette option serait pertinente à bien des égards et elle répondrait à la plupart des exigences d'un processus décisionnel d'accès idéal. Les membres seraient choisis en fonction de la tâche à accomplir et les groupes spéciaux pourraient obtenir rapidement des résultats, car ils se concentreraient sur une seule question; de plus, leur gestion administrative serait simplifiée, puisqu'ils seraient, par nature, des groupes spéciaux.

Néanmoins, une récente décision sur le partage des stocks de turbot prise par un groupe spécial n'a pas reçu l'adhésion de tous les intéressés. On court toujours le risque qu'une décision prise par un de ces groupes d'arbitrage soit considérée par une région comme étant biaisée. De plus, des groupes spéciaux, qui ne traitent qu'une question, pourront difficilement acquérir l'expérience nécessaire pour appliquer avec cohérence et uniformité les principes et les critères d'octroi de l'accès, et ils auront du mal à gagner la confiance de la communauté des pêcheurs.

10.3.3 Conseil consultatif

En s'inspirant du modèle du CCRH, on pourrait mandater un conseil consultatif, traitant des questions d'accès aux pêches en augmentation d'abondance et(ou) de valeur au débarquement, de conseiller le Ministre par le truchement d'un processus consultatif et délibératif menant à des recommandations publiques. Et le Ministre aurait le dernier mot.

Le mandat de cet organisme se limiterait aux questions que les régions du MPO n'ont pu résoudre individuellement ou qui concernent plusieurs régions ou les intérêts de plusieurs provinces ou territoires. Un conseil permanent pourrait acquérir progressivement l'expérience nécessaire pour interpréter les principes et les critères d'accès et les appliquer de manière cohérente. Il pourrait aussi garantir la transparence et réduire les pressions politiques.

Les exigences administratives d'un conseil permanent seraient évidemment plus importantes que celles d'un groupe spécial d'experts, mais elles ne seraient probablement pas plus importantes que celles du CCRH, qui peut servir de modèle de travail. Cependant, les nominations à ce conseil devraient être effectuées soigneusement après une consultation élargie si l'on veut qu'il soit vraiment efficace et crédible. Un inconvénient possible à cette option : la création d'une structure permanente risquerait d'être

perçue comme un poids supplémentaire ajouté à un processus bureaucratique déjà lourd.

10.3.4 Conseil quasi judiciaire

La dernière option consisterait à créer un organisme quasi judiciaire qui prendrait réellement les décisions finales à la place du Ministre. Certains observateurs expérimentés de l'industrie de la pêche sont partisans de cette option qui a le plus de chances de garantir l'intégrité des décisions concernant l'accès. D'autres insistent pour que le Ministre, qui est responsable devant le Parlement, conserve l'autorité de la décision finale. La création d'un tel conseil exigerait une modification de la *Loi sur les pêches*.

10.4 Conseil d'accès aux pêches de l'Atlantique

Ainsi qu'on l'a mentionné à la section 4, on a presque unanimement critiqué le manque de transparence, la politisation et l'importance des pressions politiques dans le système décisionnel actuel. Par contre, les opinions sont divisées sur l'utilité de créer une sorte d'organisme indépendant qui jouerait un rôle dans les décisions concernant l'accès.

Le Groupe est d'avis que ceux qui s'opposent à la création d'un tel organisme ne peuvent espérer tout avoir. S'ils veulent de meilleures décisions, il faut qu'ils acceptent les changements apportés au processus décisionnel et aux institutions qui l'appliquent. S'ils s'opposent à ces changements, ils doivent s'attendre à ce que les relations bien établies entre les participants et l'industrie, les différents agents politiques, les hauts fonctionnaires et les ministres restent inchangées, et donnent donc, au bout du compte, les mêmes résultats.

Compte tenu des qualités attendues d'un processus d'octroi de l'accès aux pêches nouvelles et émergentes, ou aux pêches établies en augmentation d'abondance et(ou) de valeur au débarquement, et dans le respect des principes de subsidiarité et de responsabilité continue du Ministre, le Groupe est arrivé aux conclusions suivantes :

1. Les processus interrégionaux d'octroi de l'accès devraient demeurer intacts là où ils sont transparents, jugés équitables, respectueux des principes de conservation et d'équité ainsi que des droits ancestraux et issus des traités. En effet, il faut fortement encourager l'élaboration de processus d'octroi de l'accès aux pêches dans la région de l'Atlantique, qui dispenseront de soumettre au Ministre pour qu'il les résolve tous les différends qui surgissent;
2. Dans tous les cas où les processus existants ne permettent pas de résoudre les questions d'accès, le maintien du statu

quo (c'est-à-dire les recours directs au Ministre) ne mènera pas à de meilleures décisions. La transparence, la cohérence et l'équité continueront de faire défaut, avec tous les désavantages que cela implique pour la gestion des ressources.

Par conséquent, le Groupe recommande la création d'un Conseil d'accès aux pêches, étendu à la région de l'Atlantique, indépendant (appelé ci-après « le Conseil »), chargé du mandat suivant :

10.4.1 Mandat

Le Conseil devra :

1. guider le ministre des Pêches dans les questions d'accès qui n'ont pas été réglées de manière satisfaisante par les processus existants;
2. à la demande du Ministre, examiner les décisions relatives à l'accès;
3. examiner les décisions locales relatives à l'accès lorsqu'une partie convainc le Conseil que ces décisions violent les principes de conservation, les droits ancestraux et issus des traités, ou l'équité;
4. guider le Ministre dans l'élaboration des politiques concernant l'accès;
5. consulter le CCRH sur les conséquences que représentent pour la conservation des ressources les décisions prises relativement à l'accès.

La dernière composante du mandat proposé est dictée par l'importance du critère de conservation. Mais l'utilité de cette composante serait sérieusement restreinte si le rôle consultatif du CCRH se limitait à traiter de la seule question du poisson de fond. Le mandat du CCRH (4.4) précise qu'« en premier lieu, le Conseil s'occupera du poisson de fond et subséquemment des poissons pélagiques et des mollusques et crustacés ». L'expansion des fonctions du CCRH a été clairement envisagée dès sa création. Par conséquent, le GICA ajoute à sa recommandation le corollaire suivant : que l'on demande au CCRH de prendre dès à présent la responsabilité de conseiller le Ministre sur la conservation des espèces pélagiques et des mollusques et crustacés. Le Groupe signale en passant que les espèces pélagiques et les mollusques et crustacés comptent actuellement pour près de 90 p. 100 de la valeur au débarquement dans le Canada atlantique.

10.4.2 Composition

Le Conseil serait formé de personnes au fait des pêches, n'ayant pas d'intérêt direct dans le résultat des décisions du Conseil. Le Ministre choisirait le président après consultation des cinq provinces et du Nunavut, parmi une liste de personnes soumise par les participants de l'industrie, des provinces et du Nunavut, et des communautés autochtones. Les membres (au nombre de six ou sept) seraient nommés par le Ministre sur recommandation du président, des participants de l'industrie, des groupes autochtones, du Ministère, des provinces et du Nunavut. La nomination des membres reposerait sur le mérite individuel plutôt que sur la représentation des régions, des provinces ou des secteurs de flottilles. Mais la composition du Conseil devrait toutefois tendre vers l'équilibre des intérêts régionaux et autres, et assurer la représentation des intérêts autochtones et de l'intérêt public. Les membres seraient nommés pour des mandats de trois ans, échelonnés et renouvelables une seule fois.

Il est important de décider si le Conseil doit comprendre des représentants des gouvernements. Les provinces et le Nunavut sont représentés dans le CCRH et y jouent un rôle très constructif en évaluant, par exemple, la preuve scientifique présentée. Cependant, comme le Conseil a pour fonction principale de déterminer l'identité et l'origine de ceux qui devraient avoir accès aux richesses, chaque gouvernement provincial ou territorial se sentirait tenu de protéger ses propres intérêts et serait peu enclin à tenir compte impartialement d'autres propositions.

De même, il serait évidemment déplacé que des fonctionnaires fédéraux participent aux délibérations d'un organisme dont l'objectif est de conseiller un ministre fédéral.

Le Groupe arrive donc à la conclusion que les gouvernements ne devraient pas être représentés au sein du Conseil.

10.4.3 Procédures

Lorsque le Conseil traitera une question particulière relative à l'accès, les procédures suivantes devront s'appliquer :

1. les parties concernées seront avisées que le conseil doit fournir une recommandation sur la question donnée relative à l'accès;
2. les parties concernées seront informées des principes et des critères qui s'appliquent;

3. les parties pourront déposer une soumission écrite au Conseil et(ou) se présenter devant le Conseil pour expliquer leur position;
4. à la suite de l'audience tenue par le Conseil sur la question, les parties pourront donner des éclaircissements ou des renseignements venant étayer leur position;
5. à la suite de sa décision, le Conseil fournira les raisons de sa décision ou de ses recommandations, et il les rendra publiques en même temps qu'il les remettra au Ministre.

10.4.4 Réunions

1. Le Conseil se réunira, selon les besoins, pour débattre des cas qui lui auront été soumis par le Ministre.
2. Le Conseil se réunira, en plus, une fois par an pour examiner les politiques d'accès et rédiger, à l'intention du Ministre, un rapport à leur sujet.
3. Le Conseil consultera, selon les besoins, les représentants de l'industrie de la pêche, des communautés, des groupes autochtones et des autres intérêts concernés par l'accès aux ressources; il consultera également les fonctionnaires provinciaux et ceux du MPO.

10.4.5 Rapports

1. Le Conseil fera part de ses recommandations au Ministre dans un rapport qui sera mis à la disposition du public en même temps qu'il sera soumis au Ministre.
2. Dans son rapport, le Conseil expliquera les raisons qui justifient les recommandations ou les décisions qu'il aura prises à la lumière des principes et des critères directeurs.

10.4.6 Soutien administratif

Les bureaux du Conseil devraient être situés dans la région atlantique et recevoir le soutien d'un petit secrétariat financé par le MPO, mais ne se trouvant pas dans les locaux de ce ministère.

11 Conclusions

En examinant les décisions prises relativement à l'accès aux pêches dans la région de l'Atlantique, le GICA a trouvé des situations dans lesquelles les processus utilisés pour octroyer l'accès ont bien fonctionné; mais il a également entendu de nombreuses critiques concernant les critères et les processus utilisés pour octroyer l'accès, qui sont pleinement justifiées. Les définitions actuelles des critères d'accès peuvent recevoir toutes sortes d'interprétations. On a souvent classé le processus décisionnel d'accès comme un outil manquant de transparence, de cohérence et d'équité. Le Groupe en a conclu qu'en plus de mener à des injustices, les mécanismes défectueux utilisés pour octroyer l'accès présentent une menace pour la gestion efficace des ressources. Le Groupe a remarqué l'absence de principes directeurs explicites d'octroi de l'accès et, selon lui, ces principes, qui reflètent les valeurs sociales fondamentales et les normes constitutionnelles qui sous-tendent l'industrie de la pêche dans la région de l'Atlantique, sont indispensables.

11.1 Principes directeurs

Recommandation n° 1

Comme première étape de l'amélioration des mécanismes d'octroi de l'accès, le Groupe recommande que toutes les décisions soient basées sur les trois principes directeurs suivants :

1. la conservation des ressources;
2. la reconnaissance des droits ancestraux et issus de traités;
3. l'équité.

11.2 Conservation

L'importance de la conservation des ressources est telle qu'elle devrait, selon le Groupe, constituer à la fois un principe directeur des mécanismes d'octroi et un critère explicite d'accès. Les membres du Groupe se sont inquiétés du fait que toutes les parties reconnaissent l'importance de la conservation, mais que celle-ci se réduit à un critère implicite d'accès, facilement relégué à l'arrière-plan, avec les conséquences potentielles désastreuses que cela présente pour les ressources futures.

Recommandation n° 2

Le Groupe recommande donc :

que la conservation devienne un critère d'accès explicite, s'appliquant à toutes les décisions relatives à l'accès, et soit aussi reconnue comme principal critère d'accès.

Le Groupe définit le critère de conservation comme suit :

> Le critère de conservation exige que les décisions concernant l'accès favorisent la conservation non seulement des stocks pris individuellement, mais aussi de l'habitat du poisson et de l'écosystème dans son ensemble. L'application de ce critère donne la priorité aux pêcheurs responsables au plan environnemental qui utilisent des pratiques de pêche durable, dont les activités peuvent être vérifiées par l'examen de leurs pratiques antérieures qui contribuent directement et indirectement à l'enrichissement des connaissances et aux autres facteurs liés à la conservation. En raison de sa prééminence en tant que principe sous-jacent de la gestion des pêches canadiennes, le critère de conservation doit être appliqué à toutes les décisions d'accès, indépendamment de tout autre critère qui peut s'avérer approprié.

11.3 Définitions des critères traditionnels

Le GICA a été mandaté pour améliorer les définitions des critères traditionnels d'octroi de l'accès : contiguïté, dépendance historique et viabilité économique. Le Groupe devait également classer ces critères par ordre d'importance.

Recommandation n° 3

Le Groupe recommande les définitions suivantes :

1. Contiguïté

Le critère de contiguïté accorde la priorité d'accès à ceux qui sont les plus proches de la ressource halieutique en question. Il est basé sur la prémisse explicite que c'est aux communautés côtières de pêche et aux pêcheurs se trouvant le plus près d'une pêche donnée que celle-ci doit profiter le plus, et sur l'hypothèse implicite que l'accès basé sur la contiguïté favorisera la qualité de l'intendance locale et le développement économique local. Dans le cas des pêches côtières et près des côtes, et dans le cas d'espèces sédentaires, l'application de la contiguïté comme seul critère se justifie facilement. Mais cette justification devient plus difficile quand il s'agit de pêches semi-hauturières ou hauturières et lorsque l'espèce pêchée est mobile ou migratoire. Dans ces cas, la contiguïté ne peut être le critère unique dans l'octroi de l'accès; il faut l'assortir d'autres critères et, en particulier, de celui de la dépendance historique.

2. Dépendance historique

Le critère de la dépendance historique attribue la priorité d'accès aux pêcheurs qui ont participé, historiquement, à une pêche particulière dont ils dépendaient, y compris ceux qui ont développé cette pêche. Selon la nature et l'historique de la pêche, la période de dépendance requise peut varier de quelques années à plusieurs décennies. Le critère de dépendance historique repose sur le principe que les pêcheurs qui ont historiquement pêché les poissons d'un stock déterminé devraient avoir un accès privilégié à cette ressource afin d'assurer leur stabilité et leur viabilité économiques, ainsi que celles des communautés côtières dont ils sont issus. Le critère de dépendance historique est plus facilement défendable lorsqu'on l'applique à une espèce particulière, pêchée pendant une période prolongée. Lorsque la dépendance est relativement récente, ou lorsque la dépendance historique est liée aux eaux où l'on pêche ou à la pêche en général plutôt qu'à une espèce particulière, d'autres critères comme celui de la contiguïté seraient peut-être plus appropriés.

3. Viabilité économique

Selon le critère de viabilité économique, les décisions sur l'accès doivent favoriser plutôt que menacer la viabilité économique des pêcheurs existants d'une pêche particulière et des nouveaux venus potentiels à cette pêche. Le critère de la viabilité économique repose sur le principe que les décisions sur l'accès devraient contribuer à la stabilité économique des pêcheurs pris individuellement et de l'industrie de la pêche dans son ensemble, ainsi qu'à leur capacité de résister aux perturbations économiques. Au niveau de l'entreprise, la viabilité économique est axée sur des facteurs tels que la capacité de pêcher, la capacité de se plier à la règle du dernier entré premier sorti et à une planification saine des activités. À un niveau élargi, la viabilité économique est axée sur des facteurs tels que le rendement économique relatif et la valeur ajoutée de la pêche, ainsi que sur la stabilité de l'emploi dans le secteur de la transformation et les retombées économiques pour les communautés côtières dépendantes de la pêche. Bien appliqué, le critère de viabilité économique peut compléter d'autres critères d'accès en contribuant à rendre la pêche durable sur le plan économique et environnemental.

11.4 Conseil d'accès aux pêches de l'Atlantique

Le Groupe a conclu à l'impossibilité d'arriver à des définitions plus précises, qui soient en même temps universelles dans leur acceptabilité et leur application, et il en a été de même pour un éventuel classement des critères. Le Groupe a donc conclu qu'il faut faire preuve de discernement dans l'application des critères d'accès.

Cette conclusion conduit directement à se poser la question suivante : comment appliquer ce discernement? Le Groupe n'a pas trouvé de moyens satisfaisants de résoudre le problème en améliorant simplement le statu quo, car il n'est pas possible de recommander des mesures qui s'appliquent à tous les cas, à la satisfaction de tous les participants. En outre, les membres du Groupe ne veulent pas recommander de solutions menaçant les mécanismes d'octroi de l'accès qui produisent actuellement des résultats satisfaisants.

Le Groupe a examiné trois sortes de conseils qui s'occuperaient des décisions relatives à l'accès :

1. le groupe spécial d'experts;
2. le conseil consultatif;
3. le conseil quasi judiciaire.

Le Groupe a conclu que la deuxième option, celle d'un conseil consultatif, était la plus pertinente.

Recommandation n° 4

Le Groupe recommande donc :

la création d'un conseil consultatif s'étendant à l'ensemble de la région atlantique, et servant de mécanisme de secours chargé de prendre les décisions relatives à l'accès dans les cas qui ne peuvent être résolus de manière satisfaisante au sein du Canada atlantique.

11.5 Conseil pour la conservation des ressources halieutiques

Le Groupe a cité les éléments indispensables pour qu'un tel conseil puisse fonctionner efficacement : son mandat, sa composition, les procédures qu'il appliquerait et ses caractéristiques administratives. De plus, comme le Groupe recommande que le critère de conservation devienne un critère explicite, le Conseil serait chargé d'analyser les conséquences possibles, pour la conservation, des décisions prises relativement à l'accès. Il serait souhaitable que le Conseil consulte le CCRH sur ces questions. Le CCRH ne pourra toutefois être utile au Conseil que si son mandat cesse d'être limité au poisson de fond.

Recommandation n° 5

Le Groupe recommande donc :

que l'on demande au CCRH de prendre la responsabilité, comme l'envisageait son mandat, de conseiller le Ministre sur la conservation des espèces pélagiques et des mollusques et crustacés, en plus du poisson de fond.

11.6 Nunavut

Pendant ses consultations, le Groupe a examiné la situation qui existe au Nunavut, que les membres du Groupe considèrent comme un cas particulier. Le Groupe a trouvé que le Nunavut ne jouit pas du même niveau d'accès aux pêches contiguës que les provinces de l'Atlantique.

Recommandation n° 6

Dans l'esprit de l'*Accord sur les revendications territoriales du Nunavut* et dans le respect du principe de contiguïté, le Groupe recommande :

que l'on cesse d'octroyer à des intérêts étrangers au Nunavut l'accès aux eaux contiguës du Nunavut tant que celui-ci n'aura pas obtenu l'accès à une grande partie de ses ressources halieutiques contiguës.

11.7 Participation autochtone

Recommandation n° 7

Finalement, compte tenu du statut constitutionnel des droits des peuples autochtones liés à la pêche, le Groupe recommande :

que les peuples autochtones soient représentés d'une manière significative et efficace dans tous les processus décisionnels liés à l'accès.

Annexes

Annexe 1 – Mandat

Groupe indépendant sur les critères d'accès (GICA) aux pêches commerciales dans l'Atlantique

Afin de réaliser des progrès tangibles en regard d'un processus décisionnel ouvert et transparent en matière d'accès à la ressource et de répartition, le ministre des Pêches et des Océans, avec l'assentiment des ministres du Conseil des ministres des pêches et de l'aquaculture de l'Atlantique (CMPAA), a convenu d'accélérer une partie des travaux portant sur les critères du processus décisionnel relatif à l'accès et à la répartition, qui était prévue initialement pour l'étape II de la Révision de la politique sur les pêches de l'Atlantique (RPPA).

Cela comprend la création d'un comité indépendant pour passer en revue des critères décisionnels quant à un nouvel accès à une pêche commerciale qui a fait l'objet d'une hausse substantielle d'abondance ou de valeur au débarquement, ou à une pêche nouvelle ou émergente (phase III, permis de pêche commerciale) sur la côte de l'Atlantique. Ce comité sera connu sous le nom de Groupe indépendant sur les critères d'accès (GICA).

Historique

La RPPA a été annoncée en mai 1999; son objectif était de créer un cadre d'orientation stratégique cohérent et cohésif pour les pêches de l'Atlantique. Cette révision comporte deux étapes :

- la première, présentement en cours, met l'accent sur la formulation des directives et des principes requis aux fins de la gestion à long terme de l'industrie de la pêche dans la région de l'Atlantique, y compris l'établissement de principes généraux en matière d'accès à la ressource et de sa répartition, devant guider le processus décisionnel;
- la seconde mettra l'accent sur la manière de mettre en application le cadre d'orientation stratégique et les principes.

Un aperçu des principes d'accès et de répartition proposés est fourni dans le document de discussion sur la RPPA, intitulé *La gestion des pêches sur la côte atlantique canadienne*. Des consultations publiques sur ce document sont prévues pour mars et avril de 2001. Des discussions plus détaillées portant sur des éléments précis des enjeux définis dans la section du document relative à l'accès à la ressource et à sa répartition devraient se tenir durant la seconde étape de la RPPA. Le MPO maintient son engagement en faveur de l'exécution réussie du

processus. La création d'un groupe d'experts chargé de formuler des conseils et des recommandations sur les critères du processus décisionnel relatif à l'accès à la ressource ne doit pas altérer le processus de révision de la politique; le groupe ne devra pas non plus porter de jugement hâtif sur les résultats des consultations publiques concernant les principes et enjeux plus généraux.

Contexte

Dans sa version actuelle, la *Loi sur les pêches* autorise le ministre à délivrer des permis ou des baux habilitant le titulaire à récolter ou à utiliser les ressources halieutiques. Le ministre doit tenir compte des facteurs pertinents lorsqu'il prend ses décisions, tout en s'assurant que ses responsabilités légales en matière de conservation sont respectées, de même que les obligations concernant les groupes autochtones et les traités internationaux. Le pouvoir discrétionnaire absolu dont jouit le ministre pour donner l'accès à la ressource tirée de la pêche se traduit par le pouvoir de modifier les parts ou les arrangements existants, ou encore de délivrer de nouveaux permis de pêche. Ce pouvoir est considéré comme extraordinaire dans le cadre du régime gouvernemental canadien.

Par accès et répartition, nous entendons ce qui suit :

> **Accès :** la possibilité de récolter ou d'utiliser les ressources halieutiques, généralement assujettie aux conditions d'un permis ou d'une concession délivrés par le MPO, sous l'autorité du ministre des Pêches et des Océans. Les possibilités sont sous réserve de l'exigence, pour le MPO, de tenir compte des droits ancestraux des Autochtones et découlant de traités de pêches et des obligations internationales.
>
> **Répartition :** le volume ou la part des ressources halieutiques ou des captures autorisés, qui a été distribué ou attribué par le ministre des Pèches et des Océans aux personnes ayant le droit de récolter la ressource.

Le pouvoir dont jouit le ministre, lorsqu'il prend des décisions relatives à l'accès ou aux répartitions est source de bien des tensions.

- On s'inquiète du fait que les objectifs ou les principes qui régissent l'accès à la ressource et sa répartition ne sont pas clairement définis et que les décisions sont prises « en secret ». Des facteurs sont pris en considération, mais nombreux sont ceux qui affirment qu'il n'y a guère d'uniformité dans l'application de ces critères.
- L'accès à la ressource, sa répartition ainsi que les ententes de partage soulèvent la controverse. Dans certains cas, on se préoccupe de l'équité apparente de certaines répartitions ou ententes de partage, et de la durée de celles-ci.

- Étant donné que l'accès à la richesse commune que sont les ressources marines est laissé au pouvoir discrétionnaire du ministre, il arrive souvent que certains essaient d'augmenter leurs chances en faisant pression sur le ministre ou sur le ministère. Le processus décisionnel fait ainsi l'objet de critiques, car on juge qu'il revêt un caractère « politique » et non transparent.
- Les arrangements relatifs à l'accès à la ressource et à sa répartition engendrent des différends depuis longtemps, et le désaccord subsiste quant au rôle que le MPO et le ministre devraient jouer dans ce domaine. Ces litiges persistants concernant l'accès et la répartition ont pour effet de détourner l'attention que l'on attendrait du ministre, du ministère, des utilisateurs de la ressource et d'autres personnes au regard du principe de la conservation.

En 2000, l'allocation de la crevette nordique à des intérêts de l'Île-du-Prince-Édouard a provoqué une vive opposition de la part de la province de Terre-Neuve et Labrador, des intervenants de l'industrie de la pêche de Terre-Neuve et des intervenants d'autres provinces et du secteur de la pêche. Cette décision et la réaction qui a suivi ont fait ressortir une absence plus fondamentale de consensus quant aux critères guidant les décisions d'accès et de répartition et quant au processus décisionnel comme tel.

Indications à l'intention du GICA

Mandat du GICA

Tel que mentionné dans la section précédente (contexte), de nombreux problèmes se posent quant à la prise de décisions sur l'accès à la ressource dans le domaine de la pêche commerciale et à la répartition de celle-ci. On ne demande pas au GICA de se pencher sur tous ces problèmes. La RPPA portera sur les principes et les enjeux plus généraux associés à l'accès à la ressource et à sa répartition.

Le GICA a pour tâche de formuler des recommandations en vue de résoudre le problème suivant :

Des critères actuels guidant le processus décisionnel au moment d'accorder à de nouveaux participants l'accès à des pêches commerciales en changement (là où on a observé une hausse substantielle de l'abondance ou de la valeur au débarquement de la ressource) ou encore à des pêches nouvelles ou émergentes (phase III : permis de pêche commerciale) demeurent mal définis. En outre, la priorisation ou le poids relatif de chacun des critères dans le processus

décisionnel est en grande partie inconnu, et il est difficile de convenir de la meilleure marche à suivre pour prendre ces décisions.

Portée

Le mandat du GICA est de faire des recommandations quant à des critères de prise de décision pour déterminer qui aura un nouvel accès à une pêche commerciale qui a connu une hausse substantielle des niveaux d'abondance ou de valeur débarquée, ou à une pêche nouvelle ou émergente (phase III, permis de pêche commerciale). Il ne revient pas au GICA de déterminer quand une pêche a connu une hausse substantielle d'abondance ou de valeur débarquée. Ce qui peut constituer une valeur substantielle peut varier d'une pêche à l'autre et est déterminé par le MPO de concert avec les intéressés.

Les représentants des flottilles et les détenteurs de permis craignent peut-être que les recommandations du GICA n'aient préséance sur leurs propositions de solutions aux problèmes de répartition. À ce sujet, il y a lieu de se faire rassurant et de faire valoir que, conformément à l'objectif de la RPPA, le Ministère continue à encourager l'industrie à élaborer elle-même des solutions viables et satisfaisantes aux difficultés concernant l'accès et la répartition. Les résultats de cet examen des critères de décision seront appliqués dans les seuls cas où les processus actuels n'auront pas produit de résultats satisfaisants et où le problème est soumis à l'attention du gouvernement. Il est fort probable, toutefois, que les intervenants de l'industrie trouveront utiles ces clarifications des concepts dans leur recherche de leurs propres solutions.

Le GICA doit garder à l'esprit le fait que l'orientation donnée à la RPPA vise à éventuellement donner aux flottilles et détenteurs de permis la responsabilité de résoudre bon nombre de leurs propres problèmes de répartition de la ressource, y compris ceux touchant l'arrivée de nouveaux participants dans la pêche commerciale. Dans certains cas, les Plans de gestion intégrée des pêches ont déjà établi des critères donnant lieu à un nouvel accès. Les recommandations du GICA n'ont pas pour objet d'invalider ces initiatives.

Les recommandations du GICA ne s'appliqueront pas à la réouverture de pêches qui font l'objet de moratoire. Ces pêches ne sont pas considérées comme nouvelles, et il existe déjà des politiques à leur sujet.

Il faut aussi mentionner expressément le mandat du GICA relativement aux pêches autochtones. Le jugement *Marshall* a clarifié certains droits issus de traités concernant l'accès aux pêches; le gouvernement donne suite aux droits ainsi confirmés en menant à bien des processus précis, sous la gouverne du ministère des Affaires

indiennes et du Nord, avec l'orientation précise du MPO pour ce qui touche les initiatives d'accès aux pêches. Ni la RPPA, ni les travaux du GICA ne vont remplacer ces processus précis pour ce qui est de l'interprétation et de la reconnaissance des droits ancestraux des Autochtones en matière d'accès à la pêche commerciale, ni pour ce qui est de répondre à des problématiques particulières résultant d'une participation accrue des Autochtones à la pêche commerciale. Cependant, en raison de la présence autochtone accrue dans les pêches commerciales, les travaux du GICA doivent s'appliquer à tous.

Objectifs

Le GICA visera les trois grands objectifs suivants :

1. Chercher à comprendre

Le GICA devra comprendre le contexte et l'historique des politiques relatives à la gestion des pêches du MPO, en particulier celles liées à l'accès à la ressource et à sa répartition. Il devra aussi comprendre comment les décisions précédentes en cette matière ont été prises, quels critères ont été utilisés et comment ces derniers ont été appliqués. Toutefois, ce n'est pas le rôle du GICA de donner son avis sur des décisions précédentes ni de formuler des recommandations pour corriger des torts présumés dans les ententes actuelles d'accès et de répartition.

Il sera important pour le GICA de bien comprendre la nature différente des pêches de la côte atlantique, ainsi que les différences dans les méthodes de gestion et les règles d'attribution de l'accès à celles-ci.

Le GICA devra se familiariser avec les travaux entrepris dans le cadre de la RPPA ainsi qu'avec d'autres documents stratégiques pertinents.

Le GICA devrait trouver utile d'examiner les critères et les mécanismes d'accès utilisés dans d'autres juridictions et d'autres secteurs des ressources naturelles.

2. Tenir des consultations

On s'attend à ce que le GICA tienne et supervise des consultations sur les critères du processus décisionnel. Les consultations prendront la forme de réunions et de discussions avec les représentants des provinces de l'Atlantique, du Québec et du Nunavut ainsi qu'avec un large échantillon représentatif des utilisateurs de la ressource, les organisations de l'industrie de la pêche et les représentants des Autochtones. Le GICA pourra, s'il le désire, consulter le Conseil consultatif externe de la RPPA.

Divers processus de consultation peuvent être utilisés et les approches de réduction des coûts sont encouragées. Toutefois, ces approches devront être impartiales et permettre aux groupes et aux personnes

concernés de pouvoir communiquer facilement avec les membres du GICA.

Au cours des consultations, le GICA peut entendre des commentaires relatifs à des problèmes touchant l'accès et la répartition qui ne font pas partie de son mandat. Le GICA est encouragé à en faire rapport, et ce compte rendu viendra alimenter le processus général de la RPPA.

On s'attend également à ce que le GICA fonctionne de manière ouverte et transparente. Les résumés des consultations et tous les mémoires reçus par le GICA seront publics (sous réserve des lois fédérales et provinciales). On s'attend que le GICA présente un rapport public écrit au Ministre. En outre, le GICA présentera des rapports provisoires, de vive voix ou par écrit, au ministre des Pêches et des Océans et à de hauts fonctionnaires du MPO à intervalles réguliers. Le président du GICA fera aussi un exposé dans le cadre du processus régulier du CMPAA à l'intention des ministres provinciaux et territoriaux. Les fonctionnaires provinciaux seront aussi informés par l'entremise du Groupe de travail du CFPPA.

Le GICA pourra faire appel à l'expertise technique des fonctionnaires de Pêches et Océans ou encore recourir à des experts techniques indépendants.

3. Formuler des recommandations précises

Le GICA devra remettre au ministre des Pêches et des Océans un rapport public qui contiendra des recommandations impartiales, avisées et pratiques en ce qui concerne les critères d'accès guidant le processus décisionnel, y compris :

- des critères guidant le processus décisionnel au moment d'accorder à de nouveaux participants l'accès à des pêches commerciales en changement (là où on a observé une hausse substantielle de l'abondance ou de la valeur au débarquement de la ressource) ou encore à des pêches nouvelles ou émergentes (phase III, permis de pêche commerciale), en tenant compte de l'orientation proposée dans le document de discussion de la RPPA;
- un avis sur la pertinence des critères sous-tendant le processus décisionnel actuel;
- des définitions pratiques des termes employés dans les définitions de ces critères, incluant, entre autres, la contiguïté, la dépendance historique, l'impartialité, l'équité et la viabilité économique des flottilles existantes;
- des avis sur leur priorisation ou pondération dans le processus décisionnel;

- un avis sur la manière d'appliquer ces critères compte tenu des différences profondes entre les pêches et les flottilles sur la côte Est. Par exemple, le critère de la contiguïté peut être pondéré différemment pour des espèces hautement migratrices (thon) que pour des espèces sédentaires (crabe);
- à partir de l'examen que le GICA conduira concernant les critères d'accès utilisés dans d'autres juridictions et dans les secteurs des ressources naturelles, le comité fera rapport sur les différents mécanismes utilisés pour prendre des décisions d'accès et leurs applications dans le secteur des pêches de l'Atlantique.
- conformément à l'orientation précisée dans le document de discussion de la RPPA, on demande au GICA de donner au ministre un avis général sur le processus décisionnel relatif à l'accès à la ressource dans les cas de pêches nouvelles ou en changement, et sur la façon d'assurer l'ouverture et la transparence. Cet avis sera intégré au processus de la RPPA actuellement en cours au MPO.

Activités du GICA

Le GICA sera doté d'un petit secrétariat, situé à Ottawa, qui relèvera de la Directrice, Développement des programmes, et du Sous-ministre adjoint délégué, Gestion des pêches. Le secrétariat assurera le soutien administratif auprès du GICA.

Les fonctionnaires du Ministère fourniront des conseils et un soutien techniques au besoin. Si nécessaire, le GICA pourra faire appel à des tiers de l'extérieur pour élaborer d'autres analyses et options sur le plan administratif.

Date du rapport

Le GICA doit remettre un rapport au ministre au plus tard le 31 octobre 2001.

Annexe 2 – Composition

Président

M. Arthur Kroeger (bilingue), *B.A., Université de l'Alberta; M.A., (bourse Rhodes) Université d'Oxford.* M. Kroeger est chancelier de l'Université Carleton depuis 1993. Sa nomination fait suite à une carrière éminente dans la fonction publique du Canada qui s'est échelonnée sur trois décennies et comprend une grande diversité de nominations à des postes supérieurs. On parle souvent de M. Kroeger comme du « doyen des sous-ministres », ayant joué ce rôle pour six ministères fédéraux clés, notamment Affaires indiennes (1975-1979); Transports Canada (1979-1983); Expansion industrielle régionale (1985-1986); Énergie, Mines et Ressources (1986-1988); Emploi et Immigration Canada (1988-1992). Il a pris sa retraite de la fonction publique en 1992 et depuis, il enseigne et travaille comme consultant et fréquemment en qualité de commentateur pour les médias. Il a été nommé Officier de l'Ordre du Canada en 1989 et Compagnon de l'Ordre du Canada en 2000.

Experts du Groupe

M. Paul LeBlond (bilingue), *membre du Conseil pour la conservation de ressources halieutiques du Pacifique (CCRHP), B.A. Université Laval ; B. Sc. Université McGill ; Ph.D. Université de la Colombie-Britannique.* M. LeBlond détient un doctorat en physique et en océanographie de l'Université de la Colombie-Britannique. Suite à l'obtention d'une bourse de recherche post-doctorale en Allemagne, M. LeBlond a exercé, jusqu'à sa retraite en 1996, les fonctions de professeur d'océanographie et de physique à l'Université de la Colombie-Britannique. Il est maintenant actif au sein de divers forums locaux, nationaux et internationaux, qui s'intéressent à l'océanographie et à la conservation. Avant de se joindre au CCRHP, M. LeBlond a été l'un des premiers membres du Conseil pour la conservation des ressources halieutiques pour l'Atlantique. M. LeBlond est membre de la Société royale du Canada.

Mme Martha Jackman (bilingue), *Vice-doyenne et professeure, Faculté de droit (Programme française de common law), Université d'Ottawa; B.A., Université Queens; L.L.B., Université de Toronto; L.L.M., Yale Law School.* La professeure Jackman a rédigé et publié de nombreux articles dans le domaine des questions constitutionnelles et des droits à l'égalité, avec un accent particulier sur les droits sociaux et économiques. Elle participe activement à des initiatives d'éducation permanente dans les domaines judiciaire et légal, du contentieux et à

d'autres activités liées à la réforme du droit à l'échelon provincial et national. Elle est la rédactrice en chef de *Revue Femmes et Droit/ Canadian Journal of Women and the Law* et membre du Barreau du Haut-Canada.

M. Gordon Munro, *Professeur, Département d'économie de l'Université de la Colombie-Britannique, B.A. de l'Université de la Colombie-Britannique, M.A. et Ph.D. de l'Université Harvard.* M. Munro est l'ancien directeur adjoint du Service de recherche, des pêches et des océans d'Environnement Canada (1976). Il a été coordonnateur du groupe de travail de la Conférence sur la coopération économique dans le Pacifique sur le développement des pêches et la coopération (1983-1996), membre du Conseil consultatif de la recherche sur les pêches et les océans (1985-1990), membre du Groupe d'étude sur le changement global et les pêches marines canadiennes de la Société royale du Canada (de 1995 à aujourd'hui). Le professeur Munro a aussi été chercheur à l'École d'économie et d'administration des affaires de Norvège (1997-2000), spécialiste invité à la FAO (1997 et 2001) et participant au Groupe de travail technique et de consultation de la FAO sur la gestion de la capacité de pêche (1998-1999). Il a également été consultant pour l'OCDE, pour le service des pêches de la FAO et pour la Région du Pacifique du MPO (1999-2001). Le professeur Munro enseigne actuellement l'économie des ressources naturelles à l'Université de la Colombie-Britannique. Depuis les années 1970, il a aussi fait de la recherche et publié de nombreux travaux sur la gestion des pêches.

M. David Newhouse, *Doyen du Département des études sur les Autochtones; professeur agrégé, Études sur les Autochtones et de l'administration, Université Trent; B.Sc., M.B.A., Université Western Ontario.* M. Newhouse est un Onondaga des Six-Nations de la rivière Grand, dans les environs de Brantford, en Ontario. Avant de se joindre à l'Université Trent, en 1992, le professeur Newhouse a occupé le poste de directeur du logement au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien; il a également été chargé de cours à l'École d'administration des affaires de l'Université Western Ontario. Il est le rédacteur en chef du *Journal of Aboriginal Economic Development* du CAADA. En 1999, il a été le chercheur autochtone invité d'IMC au College of Commerce de l'Université de la Saskatchewan. Dans le cadre de ses travaux de recherche, M. Newhouse s'intéresse présentement aux liens qui existent entre la pensée autochtone traditionnelle et la pensée occidentale contemporaine dans les sociétés autochtones modernes, particulièrement dans les domaines de la gouvernance et de l'économie.

Annexe 3 – Réunions de consultation

Organisations de l'industrie de la pêche

Organisations	Porte-parole	Date et lieu de la réunion
Fisheries Association of Newfoundland and Labrador	Alastair O'Rielly, président	22 août 2001 St. John's, Terre-Neuve-et-Labrador
Eastern Fishermen's Federation	Norma Richardson, présidente	23 août 2001 Halifax, Nouvelle-Écosse
Conseil de planification de la flottille de pêche de la Nouvelle-Écosse	Percy Hayne, président	23 août 2001 Halifax, Nouvelle-Écosse
Association des producteurs de fruits de mer de la Nouvelle-Écosse	Roger Stirling, président	23 août 2001 Halifax, Nouvelle-Écosse
Shelburne County Quota Group	Gary Dedrick, président	23 août 2001 Halifax, Nouvelle-Écosse
Canadian Association of Prawn Producers	John Angel, directeur exécutif	23 août 2001 Halifax, Nouvelle-Écosse
PEI Fishermen's Association	Rory McLellan, directeur général	24 août 2001 Charlottetown, Île-du-Prince-Édouard
PEI Seafood Processors Association	Garth Jenkins, président	24 août 2001 Charlottetown, Île-du-Prince-Édouard
Fish, Food and Allied Workers Union	Earle McCurdy, président	24 août 2001 Halifax, Nouvelle-Écosse; 11 septembre 2001 St. John's, Terre-Neuve-et-Labrador
Scotia-Fundy Mobile Gear Fishermen's Association	Brian Giroux, directeur exécutif	27 août 2001 Halifax, Nouvelle-Écosse

Organisations	Porte-parole	Date et lieu de la réunion
New Brunswick Seafood Processors Association	Joe Labelle, directeur exécutif	28 août 2001 Moncton, Nouveau-Brunswick
Fédération des pêcheurs semi-hauturiers du Nord Québec	Gabrielle Landry, directrice générale	28 août 2001 Moncton, Nouveau-Brunswick
Maritime Fishermen's Union	Mike Belliveau, secrétaire exécutif	29 août 2001 Moncton, Nouveau-Brunswick
Fédération régionale acadienne des pêcheurs professionnels	Jean St-Cyr, directeur général	29 août 2001 Moncton, Nouveau-Brunswick
Association des employé(e)s d'usine de produits marins	Jeannine Paulin, présidente	29 août 2001 Moncton, Nouveau-Brunswick
Regroupement des pêcheurs polyvalents d'Old Fort à Blanc-Sablon	Jean-Richard Joncas, président	30 août 2001 Québec, Québec
Regroupement des pêcheurs professionnels du nord de la Gaspésie	Rosaire Gauthier, président	30 août 2001 Québec, Québec
Conseil canadien des pêches	Ron Bulmer, président	31 août 2001 Ottawa, Ontario
Fédération des pêcheurs de crabe de neige de la zone 19	Brian Adams, président	24 septembre 2001 Sydney, Nouvelle-Écosse
North of Smokey Fishermen's Association	Osborne Burke, président	24 septembre 2001 Sydney, Nouvelle-Écosse
Maritime Fishermen's Association Local 6	Jeff Brownstein, président	24 septembre 2001 Sydney, Nouvelle-Écosse
Area 30 Fishermen's Association/Area 23 Snow Crab Fishermen's Association	Gord MacDonald, président/vice-président	24 septembre 2001 Sydney, Nouvelle-Écosse

Organisations	Porte-parole	Date et lieu de la réunion
Conseil consultatif régional du développement des espèces	Christine Penny, Clearwater Fine Foods; Don Hart, Sambro Seafoods Limited; Nelly Baker, Eastern Shore Protective Association; Chris Jones, ministère des pêches et des océans, conseiller principal	25 septembre 2001 Halifax, Nouvelle-Écosse
Association des pêcheurs de poisson de fonds Acadiens	Alyre Gauvin, président	27 septembre 2001 Moncton, Nouveau-Brunswick
Alliance canadienne de l'industrie de l'aquaculture	David Rideout, directeur exécutif	4 octobre 2001 Ottawa, Ontario
Conseil des allocations des enterprises d'exploitation du poisson de fond	Bruce Chapman, directeur exécutif	4 octobre 2001 Ottawa, Ontario
Conseil canadien des pêcheurs professionnels	Daniel Bernier, directeur exécutif	12 octobre 2001 Ottawa, Ontario
Association canadienne de l'industrie de la pêche sportive	Rick Amsbury, directeur exécutif	17 octobre 2001 Ottawa, Ontario
Northern Coalition	Rosalind Perry, directrice exécutive	19 octobre 2001 St. John's, Terre-Neuve-et-Labrador
Fogo Island Cooperative	Bernadette Dwyer, gestionnaire des projets spéciaux	22 octobre 2001 Iqaluit, Nunavut

Réunions de consultation du GICA avec les gouvernements et les organismes gouvernementaux

Organismes gouvernementaux	Porte-parole	Date et lieu de la réunion
Ministère du développement durable du Nunavut	Carey Bonnell, directeur des pêches et de la chasse au phoque	20 août 2001 Iqaluit, Nunavut
Nunavut Wildlife Management Board	Jim Noble, directeur exécutif	20 août 2001 Iqaluit, Nunavut
Fédération des municipalités de Terre-Neuve-et-Labrador	Maire Derm Flynn, président	22 août 2001 St. John's, Terre-Neuve-et-Labrador
Ministère des pêches et de l'aquaculture de Terre-Neuve-et-Labrador	Mike Samson, sous-ministre	22 août 2001 St. John's, Terre-Neuve-et-Labrador
Ministère de l'agriculture et des pêches de la Nouvelle-Écosse	Peter Underwood, sous-ministre	27 août 2001 Halifax, Nouvelle-Écosse
Ministère de l'agriculture, des pêches et de l'aquaculture du Nouveau-Brunswick	Clair Gartley, Sous-ministre intérimaire	28 août 2001 Fredericton, Nouveau-Brunswick
Ministère de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation du Québec	Daniel Roy, sous-ministre adjoint intérimaire	30 août 2001 Québec, Québec
Ministère des pêches, de l'aquaculture et de l'environment de l'Île-du-Prince-Édouard	Lewie Creed, sous-ministre	14 septembre 2001 Charlottetown, Île-du-Prince-Édouard
Conseil pour la conservation des ressources halieutiques	Fred Woodman, président	28 septembre 2001 Halifax, Nouvelle-Écosse
Ministère de l'agriculture et des pêches de la Nouvelle-Écosse	Peter Underwood, sous-ministre	18 octobre 2001 Halifax, Nouvelle-Écosse

Organismes gouvernementaux	Porte-parole	Date et lieu de la réunion
Ministère des pêches, de l'aquaculture et de l'environment de l'Île-du-Prince-Édouard	Lewie Creed, sous-ministre	18 octobre 2001 Charlottetown, Île-du-Prince-Édouard
Ministère de l'agriculture, des pêches et de l'aquaculture du Nouveau-Brunswick	L'honorable Rodney Weston, ministre; Clair Gartley, sous-ministre intérimaire	19 octobre 2001 Moncton, Nouveau-Brunswick
Ministère des pêches et de l'aquaculture de Terre-Neuve-et-Labrador	L'honorable Gerry Reid, ministre; Mike Samson, sous-ministre	19 octobre 2001 St. John's, Terre-Neuve-et-Labrador
Ministère du développement durable du Nunavut	L'honorable Olayuk Akesuk, ministre; Alex Campbell, sous-ministre	22 octobre 2001 Iqaluit, Nunavut
Ministère de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation du Québec	Aziz Niang, directeur, Division de l'analyse de la politique	23 octobre 2001 Québec, Québec
Ministère des pêches et des océans	Neil Bellefontaine, directeur général régional, région des Maritimes	23 août 2001 Halifax, Nouvelle-Écosse
	Jim Jones, directeur général régional, région du Golfe	29 août 2001 Moncton, Nouveau-Brunswick
	Jean-Guy Beaudoin, directeur général régional, région Laurentienne (maintenant région du Québec)	29 août 2001 Québec, Québec
	Wayne Follett, directeur général régional, région de Terre-Neuve	11 septembre 2001 St. John's, Terre-Neuve-et-Labrador

Réunions de consultation du GICA avec les représentants des organismes autochtones

Nom	Affiliation	Date et lieu de la réunion
Peter Keenainak	Gestionnaire du développement des produits marins, Société Qikiqtaaluk	20 août 2001 Iqaluit, Nunavut
Glen Williams	Conseiller en faune, Nunavut Tunngavik Inc.	20 août 2001 Iqaluit, Nunavut
Peter Penashue	Président, Nation Innu	21 août 2001 Goose Bay, Terre-Neuve-et-Labrador
Bart Jack Sr.	Négociateur en matière de revendications territoriales, Nation Innu	21 août 2001 Goose Bay, Terre-Neuve-et-Labrador
Greg Nuna	Directeur général, Innu Development Limited Partnership	21 août 2001 Goose Bay, Terre-Neuve-et-Labrador
David Penner	Directeur d'entreprise, Innu Development Limited Partnership	21 août 2001 Goose Bay, Terre-Neuve et Labrador
Todd Russell	Président, Nation des métis du Labrador	21 août 2001 Goose Bay, Terre-Neuve-et-Labrador
Shirley Pye	Adjointe administrative, Nation des métis du Labrador	21 août 2001 Goose Bay, Terre-Neuve et Labrador
Tim Martin	Commissaire de la commission Metukulimkewe'l, Maritimes Aboriginal Peoples Council	27 août 2001 Halifax, Nouvelle-Écosse
Roger Hunka	Directeur des affaires intergouvernementales, Maritimes Aboriginal Peoples Council	27 août 2001 Halifax, Nouvelle-Écosse
Gary Hofkins	Gestionnaire des pêches commerciales, Première nation de Conne River	12 septembre 2001 St. John's, Terre-Neuve-et-Labrador

Nom	Affiliation	Date et lieu de la réunion
Charlie Dennis	Directeur général, Fish and Wildlife Commission, Première nation Eskasoni	24 septembre 2001 Sydney, Nouvelle-Écosse
Tom Johnson	Directeur des opérations, Fish and Wildlife Commission, Première nation Eskasoni	24 septembre 2001 Sydney, Nouvelle-Écosse
Shelley Denny	Biologiste des espèces marines, Fish and Wildlife Commission, Première nation Eskasoni	24 septembre 2001 Sydney, Nouvelle-Écosse
Brian Muise	Consultant en matière de pêches, Fish and Wildlife Commission, Première nation Eskasoni	24 septembre 2001 Sydney, Nouvelle-Écosse
Adamie Alaku	Vice-président, Développement économique, Société Makivik	25 septembre 2001 Montréal, Québec
Neil Greig	Gestionnaire des ressources, Développement économique, Société Makivik	25 septembre 2001 Montréal, Québec
Mark Allard	Gestionnaire des ressources, Développement économique, Société Makivik	25 septembre 2001 Montréal, Québec
Leon Sock	Président, Conseil des Premières nations Mawiw	27 septembre 2001 Fredericton, Nouveau-Brunswick
Chief Second Peter Barlow	Président, Union of New Brunswick Indians	27 septembre 2001 Moncton, Nouveau-Brunswick
Chief Michael Augustine	Première nation Red Bank	27 septembre 2001 Moncton, Nouveau-Brunswick
Chief Benjamin Peter Paul	Première nation Pabineau	27 septembre 2001 Moncton, Nouveau-Brunswick

Nom	Affiliation	Date et lieu de la réunion
John G. Paul	Directeur exécutif, Congrès des chefs des Premières nations de l'Atlantique	28 septembre 2001 Halifax, Nouvelle-Écosse
Chris Milley	Conseiller en pêches de la Première nation Acadia	28 septembre 2001 Halifax, Nouvelle-Écosse

Réunions de consultation du GICA avec les experts et les autres personnes intéressées

Nom	Affiliation	Date et lieu de la réunion
Vic Young	Ancien président et directeur général de Fishery Products International	21 août 2001 St. John's, Terre-Neuve-et-Labrador
Richard Cashin	Président, Fishing Industry Renewal Board	22 août 2001 St. John's, Terre-Neuve-et-Labrador
Mark Butler	Coordonnateur des questions maritimes, Ecology Action Centre	23 août 2001 Halifax, Nouvelle-Écosse
Anthony Charles	Professeur, Finances, Sciences de la gestion et Études de l'environnement Université Saint Mary's	27 août 2001 Halifax, Nouvelle-Écosse
Donald Savoie	Directeur, Institut Canadien de la recherche sur le développement régional et Chaire de recherche Clément-Cormier, Université de Moncton	28 août 2001 Moncton, Nouveau-Brunswick
John Crosbie	Ancien ministre, Pêches et océans Canada	11 septembre 2001 St. John's, Terre-Neuve-et-Labrador
Ray Andrews	Consultant, Services portuaires Andrews	11 septembre 2001 St. John's, Terre-Neuve-et-Labrador
Eugene Tsoa	Professeur et chef, Département des sciences économiques, Université Memorial	11 septembre 2001 St. John's, Terre-Neuve-et-Labrador
Noël Roy	Professeur, Département des sciences économiques, Université Memorial	11 septembre 2001 St. John's, Terre-Neuve-et-Labrador
William Schrank	Professeur, Département des sciences économiques, Université Memorial	11 septembre 2001 St. John's, Terre-Neuve-et-Labrador

Nom	Affiliation	Date et lieu de la réunion
Frederic Wien	Professeur et coordonnateur du programme du baccalauréat, École Maritimes de travail social, Université Dalhousie	28 septembre 2001 Halifax, Nouvelle-Écosse

Organismes invités à des réunions avec le GICA : Aucune réunion n'a eu lieu

- Alliance des pêcheurs professionnels du Québec
- Assemblée des Premières nations du Québec et du Labrador
- Assemblée des Premières nations, vice-chef de l'Atlantique
- Association des Inuits du Labrador
- Association des pêcheurs de crabe de neige de la zone 18
- Association québécoise de l'industrie de la pêche (AQIP)
- Conservation Council of New Brunswick
- Louis Lapierre, Professeur titulaire, Département de biologie, Université de Moncton; Chaire de l'Institut pour la surveillance et la recherche environnementale
- Première nation Abegweit
- Première nation de Lennox Island
- Robert Romain, Professeur titulaire, Département d'économie agro-alimentaire et des sciences de la consommation (EAC), Université Laval

Annexe 4 – Mémoires présentés au GICA

Organisations de l'industrie de la pêche

- Association des Crabiers Gaspésiens Inc. (octobre 2001)
- Association des employé(e)s d'usines de produits marins (29 août 2001)
- Association des pêcheurs de la Basse-Côte-Nord (31 mai 2001)
- Association des pêcheurs de poisson de fond acadiens (27 septembre 2001)
- Association des producteurs de fruits de mer de la Nouvelle-Écosse (5 octobre 2001)
- Alliance de l'industrie canadienne de l'aquaculture (24 octobre 2001)
- Canadian Association of Prawn Producers (1er octobre 2001)
- Coastal Labrador Fisheries Ltd. (9 octobre 2001)
- Conseil canadien des pêches (31 août 2001)
- Eastern Fishermen's Federation (23 août 2001)
- Fédération des pêcheurs semi-hauturiers du Québec (octobre 2001)
- Fédération régionale acadienne des pêcheurs professionnels (FRAPP) (29 août 2001)
- Fish, Food & Allied Workers (24 août 2001)
- Fisheries Association of Newfoundland and Labrador Limited (30 septembre 2001)
- Fogo Island Co-operative Society Limited (22 octobre 2001)
- Groundfish Enterprise Allocation Council (4 octobre 2001)
- Gulf Nova Scotia Fleet Planning Board
- Les Crabiers du Nord-Est Inc. (octobre 2001)
- PEI Groundfish Association (1er octobre 2001)
- Regroupement des pêcheurs professionnels du Nord de la Gaspésie
- Shelburne County Quota Group (23 août 2001)

Représentants des organismes autochtones

- Atlantic Policy Congress of First Nation Chiefs Secretariat Inc. (October 16, 2001)

Organismes gouvernementaux

- Gouvernement du Nouveau-Brunswick – Ministère de l'agriculture, des pêches et de l'aquaculture (29 octobre 2001)
- Gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador
  - Ministère des pêches et de l'aquaculture – Présentation préliminaire (22 août 2001)
  - Notes d'allocution de l'honorable Gerry Reid (19 octobre 2001)
  - Ministère des pêches et de l'aquaculture – Deuxième présentation (19 octobre 2001)
  - Ministère des pêches et de l'aquaculture – Adjacency and Resource Access Position Paper (Exposé de position sur la contiguïté et l'accès à la ressource) (31 octobre 2001)
- Gouvernement du Nunavut
  - Ministère du développement durable – Présentation au GICA : « Building Nunavut's Fisheries » (22 octobre 2001)
- Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard – Ministère des pêches, de l'aquaculture et de l'environnement (3 octobre 2001)
- Gouvernement du Québec – Ministère de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation (16 novembre 2001)
- Groupe de travail sur les pêches du Nunavut
  - Nunavut Ministère de développement durable
  - Nunavut Wildlife Management Board
  - Nunavut Tunngavik Inc.
- Nunavut Wildlife Management Board

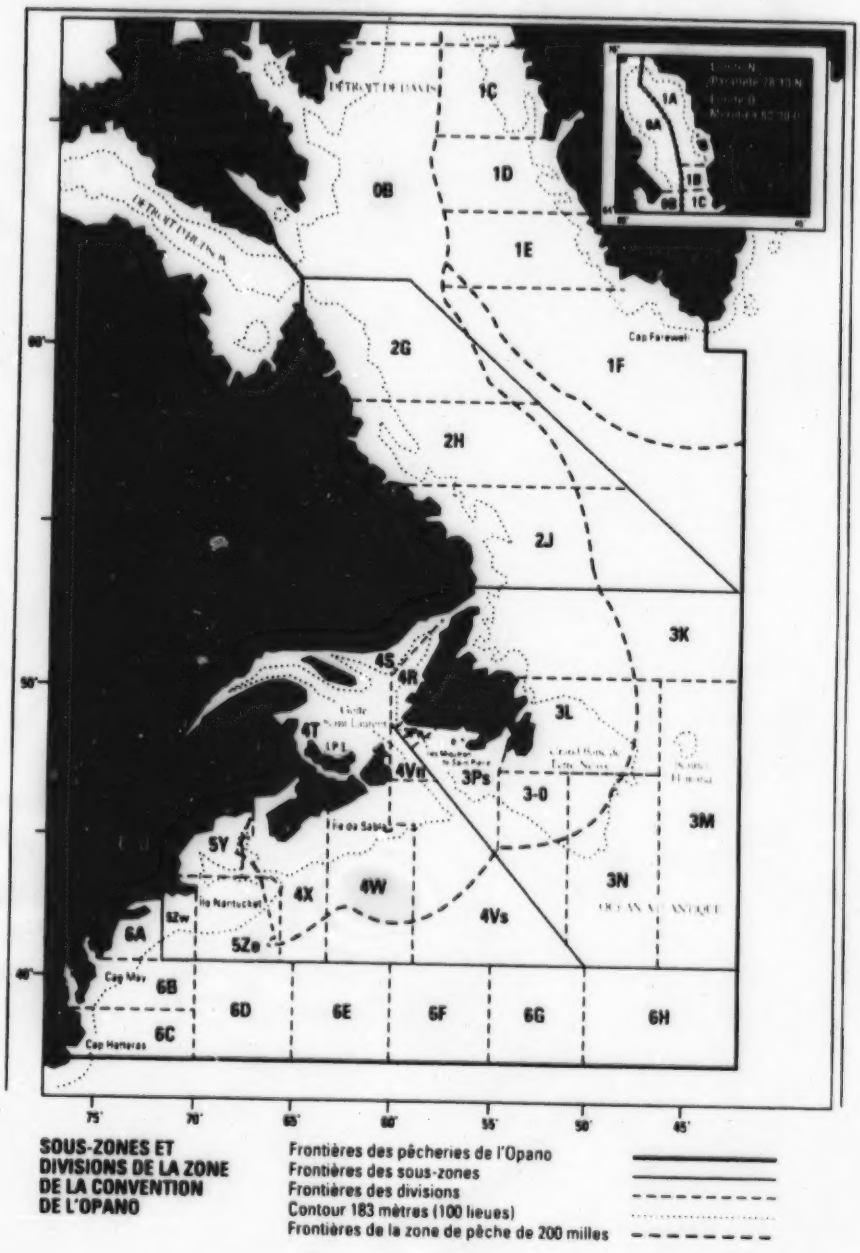
Autres parties intéressées

- Paul Jagoe, « Overlooking Troubled Waters » (4 octobre 2001)

Annexe 5 – Régions administratives de la côte atlantique du MPO et zones de pêche de l'Atlantique

Ministère des Pêches et des Océans
Régions administratives de la côte atlantique

Zones de pêche de l'Atlantique



SOUS-ZONES ET DIVISIONS DE LA ZONE DE LA CONVENTION DE L'OPANO

Frontières des pêcheries de l'Opano
Frontières des sous-zones
Frontières des divisions
Contour 183 mètres (100 lieues)
Frontières de la zone de pêche de 200 milles